



Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till ändring i kameraövervakningslagen och avslår två följdmotioner.

Förslaget innebär att kameraövervakning 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.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 augusti 2017.

I betänkandet finns två reservationer (M, SD, C, L, KD, -).

Behandlade förslag

Proposition 2016/17:182 Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare.

Två yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare	5
Skyddet för den personliga integriteten	11
Reservationer	16
1. Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare, punkt 1 (SD, -)	16
2. Stärkt skydd för den personliga integriteten, punkt 2 (M, C, L, KD) ...	17
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19
Propositionen	19
Följdmotionerna	19
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	20
<i>Bilaga 3</i>	
Reservanternas lagförslag	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2016/17:182 och avslår motion

2016/17:3742 av Adam Marttinen (SD).

Reservation 1 (SD, -)

2. Stärkt skydd för den personliga integriteten

Riksdagen avslår motion

2016/17:3744 av Beatrice Ask m.fl. (M, C, KD).

Reservation 2 (M, C, L, KD)

Stockholm den 15 juni 2017

På justitieutskottets vägnar

Annika Hirvonen Falk

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Annika Hirvonen Falk (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Anti Avsan (M), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S), Pål Jonson (M), Mikael Cederbratt (M), Rickard Nordin (C), Patrick Reslow (-), Gustaf Lantz (S) och Sultan Kayhan (S).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2016/17:182 Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare. Regeringen föreslår att kameraövervakning från drönare inte ska omfattas av kameraövervakningslagen (2013:460) om övervakningen bedrivs av någon annan än en myndighet. Enskildas personliga integritet kommer i stället att skyddas av reglerna i personuppgiftslagen (1998:204).

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1, regeringens lagförslag finns i bilaga 2 och reservanternas lagförslag finns i bilaga 3.

Lagförslaget har granskats av Lagrådet.

Med anledning av propositionen har två motioner med ett yrkande vardera väckts. Förslagen i motionsyrkandena återges i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens lagförslag och avslår ett motionsyrkande om att även myndigheter ska omfattas av undantaget i kameraövervakningslagen för kameror som är monterade på drönare.

Jämför reservation 1 (SD, -).

Propositionen

Bakgrund

I en dom den 21 oktober 2016 (HFD 2016 ref. 71 I) slog Högsta förvaltningsdomstolen fast att en kamera som är monterad på en drönare ska anses vara en sådan övervakningskamera som omfattas av kameraövervakningslagens tillämpningsområde. Det 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 utarbetades därför promemorian Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare för berättigade ändamål. I promemorian föreslås att övervakning med kamerautrustade drönare ska undantas från lagens tillämpningsområde om övervakningen utförs av någon annan än en myndighet. Enskildas personliga integritet kommer att skyddas av reglerna i personuppgiftslagen (1998:204).

Just nu pågår även en annan utredning som berör de frågor som är aktuella i detta ärende, Utredningen om kameraövervakning – brottsbekämpning och integritetsskydd (Ju 2015:14, dir. 2015:125). Utredningen har i uppdrag att bl.a. 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. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 juni 2017.

Kameraövervakningslagen

Den nuvarande kameraövervakningslagen trädde i kraft den 1 juli 2013. Enligt 1 § kameraövervakningslagen är syftet med lagen att tillgodose behovet av kameraövervakning för berättigade ändamål samtidigt som enskilda skyddas mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Lagen är tillämplig på övervakningskameror som är uppsatta med viss varaktighet och som kan användas utan att manövreras på platsen. Lagen gäller 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, exempelvis kameraövervakning i den egna bostaden (5 §).

Huvudregeln är att det krävs tillstånd för kameraövervakning av en plats dit allmänheten har tillträde (8 §). Tillstånd ska ges om intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad (9 §).

För vissa platser dit allmänheten har tillträde är kameraövervakning tillåten efter en anmälan (12–15 §§). Vid dessa platser krävs alltså inte något tillstånd. Exempelvis får en övervakningskamera 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 butikslokal eller i en yta i en butikslokal där det bedrivs bankverksamhet genom ombud eller postverksamhet. Motsvarande gäller för kameraövervakning i en tunnelbanevagn eller av en tunnelbanestation samt i parkeringshus.

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 avlysnas eller tas upp vid övervakningen, ska det lämnas en särskild upplysning om detta.

Drönare

En drönare är ett obemannat luftfartyg som går under ett antal olika benämningar, bl.a. obemannat luftfartygssystem (unmanned aircraft system, UAS), obemannat luftfartyg (unmanned aerial vehicle, UAV) och fjärrstyrt luftfartygssystem (remotely piloted aircraft system, RPAS). 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 angiven 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.

Användningen av drönare aktualiserar viktiga frågor om bl.a. luftfartssäkerhet och skydd av geografisk information som styrs av andra svenska regelverk. Användare av drönare är skyldiga att följa den skyddsreglering som finns i säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) samt skyddslagen (2010:305). I dessa regleringar finns ett skydd mot användning av drönare i antagonistiska syften.

Hur kameraövervakningslagen reglerar möjligheten att använda kamerautrustade drönare

Som tidigare har angetts har Högsta förvaltningsdomstolen fastställt att kameraövervakningslagen är tillämplig på drönare som är utrustade med kameror. Datainspektionen har tagit fram information till samtliga länsstyrelser som kan användas vid bedömning av ansökningar om tillstånd till kameraövervakning med drönare. 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. I sådana fall krävs det dock att integritetsintresset är helt försumbart. Tillämpningen ska enligt Datainspektionen präglas av restriktivitet och i enlighet med grundtanken att övervakningskameror ska kunna användas när det finns ett samhällligt 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 borde enligt Datainspektionen gälla övervakning 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 utfärdas så att tillstånd inte behöver sökas för varje flygning eller uppdrag.

Hur kan regleringen av kamerautrustade drönare bli mer ändamålsenlig?

Kameraövervakningslagen bör ändras

Regeringen anser att 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.

Som skäl för detta anger regeringen i huvudsak följande. Möjligheterna att få tillstånd till kameraövervakning för andra ändamål än de som anges i lagen är begränsade trots att drönare till övervägande del används inom mer kommersiella verksamheter. Det finns därför 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. Vidare är kameraövervakningslagen inte tillämplig på företag som är etablerade i en annan EU-stat, vilket innebär att bolag som är etablerade i grannländer kan använda drönare tillståndsfritt i Sverige. Detta riskerar att snedvrider konkurrensen för mobil kameraanvändning som möjliggörs av drönartekniken, till svenska företags nackdel.

Dessutom kommer det reformarbete som pågår inom EU troligen att innebära att det inte kommer att vara möjligt att behålla ett generellt tillståndskrav inom den privata sektorn för kameraövervakning på platser dit allmänheten har tillträde.

Regeringen konstaterar slutligen att det av ovannämnda skäl är angeläget att en förändrad reglering kan träda i kraft så snart som möjligt och att det inte är möjligt att invänta Utredningen om kameraövervakningslagens betänkande som ska lämnas senast den 15 juni 2017.

Ett undantag från tillståndsplikten för kamerautrustade drönare bör inte införas

Regeringen anför att det inte bör införas ett undantag från tillståndsplikten eller anmälningsplikten i kameraövervakningslagen för användningen av kamerautrustade drönare, utan i stället bör andra lösningar övervägas.

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 som är uppsatta på ett fordon (10 §). Regeringen anser att 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, 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 åtminstone 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 integritetsskydd. Regeringens slutsats blir därför att andra lösningar bör övervägas.

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

Regeringen föreslår att kameraövervakningslagen inte ska tillämpas på kameraövervakning från ett obemannat luftfartyg om övervakningen bedrivs av någon annan än en myndighet. Drönare undantas därmed från kameraövervakningslagens tillämpningsområde genom att det införs en särskild undantagsbestämmelse. Bestämmelsen tar sikte på själva användningen av tekniken, vilket innebär att den blir förhållandevis enkel att tillämpa och att gränsdragningssvårigheterna blir begränsade.

Flera remissinstanser har haft synpunkter på att förslaget avgränsar undantaget till den privata sektorn, och framhåller i sina remissvar att även myndigheter har behov av att använda tekniken för berättigade ändamål. Regeringen instämmer i att behovet av att kunna använda tekniken finns i både den privata och den offentliga sektorn men poängterar dels att kameraövervakningslagen redan medger kameraövervakning med drönare för samhällliga syften, dels att det för vissa myndigheter redan finns möjlighet till undantag från tillståndsplikten i kameraövervakningslagen.

Motionen

I kommittémotion 2016/17:3742 av Adam Marttinen (SD) yrkas att undantaget i kameraövervakningslagen för kameror som är monterade på drönare även ska omfatta myndigheter. Genom att göra det svårare för

myndigheter att få tillgång till tekniken går man enligt motionären inte bara miste om en utvecklingspotential i fråga om teknik och applicering, utan det riskerar även att innebära effektivitetsförluster och onödiga kostnader eftersom myndigheter vid ett avslag på tillståndsansökan kan bli tvungna att använda dyrare alternativ.

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens bedömning att kameraövervakningslagen bör ändras så att möjligheterna att använda drönare även för andra ändamål än de som anges i lagen säkerställs samtidigt som ett starkt integritetsskydd garanteras. Detta bör, som anförs i propositionen, ske genom att drönare delvis undantas från lagens tillämpningsområde. Av de skäl som regeringen har angett – risk för bl.a. hämmad teknikutveckling och förlorade arbetstillfällen – anser utskottet att en lagändring bör ske så snart som möjligt och att det därmed inte är möjligt att invänta den pågående utredningen om kameraövervakningslagen som ska redovisa sitt uppdrag i juni 2017.

Det är självklart så att även myndigheter har behov av att kunna använda kamerautrustade drönare. Gällande rätt medger dock redan 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, exempelvis Försvarmakten, Polismyndigheten, räddningsledare och Säkerhetspolisen, finns det dessutom möjlighet till undantag från tillståndsplikten. Vidare tycks det huvudsakliga hindret för myndigheter inte vara svårigheterna att få tillstånd. Remissvaren har snarare lyft fram möjligheten till tids- och effektivitetsvinster som skäl för att även myndigheter ska undantas. Mot den bakgrunden delar utskottet regeringens bedömning att behovet av en snabb förändring av regelverket inte kan vara lika stort för myndigheter som för den privata sektorn.

Utskottet finner sammanfattningsvis att den föreslagna lagstiftningen är väl avvägd och att riksdagen mot bakgrund av det anförda bör bifalla regeringens lagförslag och avstyrka motion 2016/17:3742 (SD).

Skyddet för den personliga integriteten

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att regeringen ska återkomma med förslag som stärker skyddet för den personliga integriteten när det gäller kameraövervakning från drönare.

Jämför reservation 2 (M, C, L, KD).

Propositionen

Grundläggande reglering till skydd för den personliga integriteten

Grundläggande reglering till skydd för den personliga integriteten finns i regeringsformen (RF), Europakonventionen, Europarådets dataskyddskonvention, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt det nuvarande dataskyddsdirektivet. Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL. Bestämmelserna i personuppgiftslagen har till syfte att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. En personuppgift är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Enligt 5 a § PUL, den s.k. missbruksregeln, behöver dock de flesta av lagens regler 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. Behandling av personuppgifter som faller in under missbruksregeln får inte utföras, om det innebär en kränkning av enskildas personliga integritet. Personuppgiftslagen är subsidiär, vilket innebär att lagens bestämmelser inte ska tillämpas om det finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller förordning.

Datainspektionen är tillsynsmyndighet enligt personuppgiftslagen och har därigenom det övergripande och generella ansvaret för tillsynen över behandling av personuppgifter.

Inom EU sker just nu en omfattande dataskyddsreform, vilket bl.a. kommer att innebära 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.

Exempel på annan lagstiftning till skydd för den personliga integriteten är bestämmelserna i brottbalken om förbud mot kränkande fotografering (4 kap. 6 a §) och ofredande (4 kap. 7 §).

Skyddet för den personliga integriteten säkerställs genom bestämmelserna i personuppgiftslagen

Regeringen understryker att ett undantag för kamerautrustade drönare i kameraövervakningslagen inte innebär att användningen blir oreglerad och därmed alltid tillåten. Konsekvensen av förslaget är i stället att regleringen i personuppgiftslagen blir tillämplig. Personuppgiftslagen 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 grundläggande kraven på behandling av personuppgifter anges i 9 §, och i 10 § finns en uttömmande uppräknig 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 dock 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 missbruksregeln (prop. 2012/13:115 s. 31). Av förarbetena framgår att 5 a § PUL bygger på en intresseavvägning där den registrerades intresse av en fredad, privat, sfär vägs mot andra motstående intressen i det enskilda fallet (prop. 2005/06:173 Översyn av personuppgiftslagen s. 26–27).

Regeringens syfte med förslaget 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 samtidigt av avgörande betydelse att skyddet även fortsättningsvis är fullgott. Enligt regeringens bedömning ger missbruksregeln i personuppgiftslagen enskilda ett fullgott skydd mot integritetskränkande övervakning. En tillämpning av missbruksregeln i personuppgiftslagen innebär att en bedömning av huruvida en kameraövervakning är kränkande eller inte, och därmed tillåten, behöver göras 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 är således ett ansvar för 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.

De regler om tillsyn som blir tillämpliga är desamma som gäller för annan personuppgiftsbehandling. 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. Det finns även möjlighet för Datainspektionen att, mot bakgrund av myndighetens tidigare tillämpning av missbruksregeln i personuppgiftslagen, ge en mer utförlig redogörelse för vilka aspekter som privata aktörer bör beakta vid tillämpningen av densamma.

Utöver tillsynsmyndighetens befogenheter kan den som behandlar personuppgifter i strid med missbruksregeln i personuppgiftslagen bli skadeståndsskyldig och i vissa fall också dömas till straff.

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.

Dataskyddsförordningen

Europaparlamentet och rådet har antagit förordning (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 deras personuppgifter. Förordningen kommer att vara direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater men förutsätter och möjliggör samtidigt kompletterande och specificerande nationella bestämmelser av olika slag. 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.

Motionen

I kommittémotion 2016/17:3744 av Beatrice Ask m.fl. (M, C, KD) yrkas att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag som stärker skyddet för den personliga integriteten när det gäller kameraövervakning från drönare. Motionärerna menar att det finns stora risker för den personliga integriteten om tekniken används på ett felaktigt sätt och att propositionen saknar en grundläggande analys av hur användningen av drönarkameror ska regleras för att undvika missbruk. Det är vidare enligt motionärerna oklart hur tillämpningen av 5 a § PUL ska hanteras.

Utskottets ställningstagande

I likhet med regeringen gör utskottet bedömningen att regleringen i personuppgiftslagen innebär ett fullgott integritetsskydd för enskilda mot integritetskränkande övervakning och att den nuvarande regleringen i kameraövervakningslagen försvårar användningen av kamerautrustade drönare i en utsträckning som inte är motiverad från integritetsperspektiv.

Datainspektionen har som tillsynsmyndighet över personuppgiftslagen en viktig roll. Utskottet tvivlar inte på att Datainspektionen kommer att arbeta fram informationsmaterial och lämna vägledning när det gäller hanteringen av datautrustade drönare. Före 2013 års kameraövervakningslag reglerades kameraövervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde i personuppgiftslagen. Mot bakgrund av den praxis som Datainspektionen då arbetade fram när det gäller tillämpningen av missbruksregeln finns goda möjligheter för Datainspektionen att ge en mer utförlig redogörelse för vilka aspekter som privata aktörer bör beakta vid tillämpningen av densamma. Myndigheten har därutöver flera olika sätt att uppmärksamma och i efterhand komma till rätta med otillåten personuppgiftsbehandling, exempelvis inspektioner riktade mot vissa särskilda branscher eller mot nya företeelser inom en viss sektor. Vad gäller hur användningen av drönare i allmänhet ska regleras är det inget som omfattas av kameraövervakningslagen, men som Lagrådet påpekar bör det understrykas att användare av drönare även fortsättningsvis är skyldiga att följa den skyddsreglering som gäller i övrigt, t.ex. reglerna om luftfartssäkerhet och skydd av geografisk information samt reglerna i skyddslagen och säkerhetsskyddslagen.

Som framgått har regeringen gett en utredare i uppdrag att föreslå de anpassningar och kompletterande författningsbestämmelser på generell nivå som dataskyddsförordningen ger anledning till. Mot bakgrund av den pågående utredningen ser utskottet ingen anledning för regeringen att i dagsläget lämna vägledning om vad som händer efter att dataskyddsförordningen har trätt i kraft.

Utskottet finner sammanfattningsvis att regeringens lagförslag väl tillgodoser skyddet för den personliga integriteten och avstyrker därmed motion 2016/17:3744 (M, C, KD).

Reservationer

1. Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare, punkt 1 (SD, -)

av Adam Marttinen (SD) och Patrick Reslow (-).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460) med den ändringen att bestämmelsen får den lydelse som reservanterna föreslår i bilaga 3.

Därmed bifaller riksdagen motion
2016/17:3742 av Adam Marttinen (SD) och
bifaller delvis proposition 2016/17:182.

Ställningstagande

Regeringens proposition råder visserligen bot på det generella förbud som Högsta förvaltningsdomstolens avgörande har inneburit. Vi anser dock att det på många sätt är problematiskt att undantaget för drönare i kameraövervakningslagen inte omfattar även myndigheter. Genom att göra det svårare för myndigheter att få tillgång till tekniken går man inte bara miste om en utvecklingspotential när det gäller teknik och applicering, utan det riskerar även att innebära effektivitetsförluster och onödiga kostnader eftersom myndigheter vid ett avslag på tillståndsansökan kan bli tvungna att använda dyrare alternativ.

Polismyndigheten bedriver sedan 2015 ett projekt där drönare används i den polisoperativa verksamheten. Det finns dock områden som inte omfattas av 11 § kameraövervakningslagen, bl.a. övningar med drönare på platser dit allmänheten har tillträde och användandet av drönare vid arbete som syftar till att förebygga eller förhindra brottslighet som innebär fara för liv eller hälsa om inte brottsligheten samtidigt bedöms vara allvarlig och det även finns risk för att brottsligheten ska komma att utövas. Alternativet för Polismyndigheten är då att avstå från att få en blick ovanifrån eller att skicka upp en polishelikopter. Sverigedemokraterna har vid ett flertal tillfällen föreslagit att polisen ska få utökade möjligheter att använda sig av kameraövervakning samtidigt som vi delar Polismyndighetens åsikt om att kravet på tillstånd för övervakning med drönare riskerar att leda till tidsförluster och ineffektivt brukande av resurser. Ett flertal av myndigheterna som inkommit med remissvar ser möjliga användningsområden för drönare i sin verksamhet samt att den nuvarande tillståndsprocessen hindrar och försvårar utvecklingen.

Vår uppfattning är mot denna bakgrund att även myndigheter ska omfattas av det föreslagna undantaget i kameraövervakningslagen.

2. Stärkt skydd för den personliga integriteten, punkt 2 (M, C, L, KD)

av Anti Avsan (M), Anders Hansson (M), Roger Haddad (L), Andreas Carlson (KD), Pål Jonson (M), Mikael Cederbratt (M) och Rickard Nordin (C).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2016/17:3744 av Beatrice Ask m.fl. (M, C, KD).

Ställningstagande

Det är uppenbart att drönare kan användas för många berättigade ändamål, men tekniken kan också användas på ett negativt sätt. Drönare kan användas i kriminella syften som exempelvis i terrorattentat och för smuggling av narkotika eller vapen. Det finns också betydande risker för intrång i skyddsvärd verksamhet, vad gäller både svenska försvarsintressen och svenska företag. Det finns också stora risker för den personliga integriteten om tekniken används på ett felaktigt sätt. En kamera som är monterad på en drönare är svår att upptäcka och svårare att undvika än en handhållen kamera. Drönarna har därtill en betydligt större räckvidd och övervakningskapacitet. Det är fullt möjligt att flyga över badstränder, över privata gårdar, utanför sovrumsfönster eller över fysiska avgränsningar som exempelvis kriminalvårdsanstalter eller psykiatriska kliniker.

Vi ser stora svagheter i regeringens proposition. I förslaget saknas en grundläggande analys av hur användningen av drönarkameror specifikt och drönare i allmänhet ska regleras för att undvika missbruk. Det gäller i synnerhet efter att dataskyddsförordningen har trätt i kraft den 25 maj 2018. Det är viktigt att användare av tekniken får en tydlig vägledning till hur tekniken får användas och vilka konsekvenserna blir av en felaktig användning. Det är också väsentligt att den som upplever att den personliga integriteten kränks får samma tydliga vägledning.

Tills den nya dataskyddsförordningen träder i kraft ska 5 a § personuppgiftslagen (PUL), den s.k. missbruksregeln, säkerställa att den personliga integriteten inte kränks genom kamerautrustade drönare. Hur tillämpningen av regeln ska hanteras är oklart. Dels behandlas inte

avgränsningen mellan olika typer av ändamål för kameraövervakningen, dels saknas det en analys av gränsdragningen mellan kameraövervakning för rent kommersiella ändamål och övervakning för rent nöjes skull. Propositionen klargör inte heller vad som kan anses vara berättigade ändamål för kameraövervakning. Därmed ger propositionen inte heller någon tydlig vägledning för hur missbruksregeln ska tillämpas för ändamål som saknar ett samhällsintresse.

Personuppgiftslagen kommer att upphöra att gälla den 25 maj 2018 och därmed även missbruksregeln. Vägledning till hur skyddet för den personliga integriteten ska kunna upprätthållas därefter saknas i propositionen.

Propositionen anger kortfattat, vad gäller den nämnda missbruksregeln, att den som använder sig av drönartekniken måste vidta åtgärder för att säkerställa att enskilda inte lider men. Regeringens exempel på åtgärder är tydlig märkning av vem drönaren tillhör, att information lämnas till enskilda i det närbelägna området och att positionsljus används när det är mörkt. Dessa exempel ger fler frågor än svar. Vad avses med märkning? Det borde vara i det närmaste omöjligt för en enskild att identifiera ett märke som är fastsatt på drönaren. Vad avses med information till enskilda i det närbelägna området? Hur omfattande ska informationen vara, och hur ska den delges?

Som framgått delar vi regeringens uppfattning om att undantagsregeln bör genomföras i kameraövervakningslagen. Men regeringen måste snarast återkomma för att klargöra hur den personliga integriteten ska kunna ges ett fullgott skydd, både under den tid som undantagsregeln gäller och i synnerhet efter att den nya dataskyddsförordningen har trätt i kraft. Regeringen måste klargöra vad som avses med berättigade ändamål för kameraövervakning. Regeringen måste även klargöra hur ett missbruk ska kunna förhindras. Det skulle t.ex. kunna innebära ett krav på elektronisk identifiering av drönare, deras ägare och position. Det är också viktigt att klargöra hur sanktionssystemet i dataskyddsförordningen ska tillämpas på privatpersoner som använder drönaren för rent nöjes skull. Drönarna är i dag relativt billiga i inköp och är lätta att införskaffa. Många av dem är dessutom ytterst potenta vad gäller räckvidd och högupplösta kameror. Det är viktigt att de personer som införskaffar dessa drönare också har en skyldighet att informera sig om vilka regler som gäller för användningen. Regeringen måste analysera den frågan och återkomma till riksdagen med förslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2016/17:182 Kameraövervakningslagen och möjligheterna att använda drönare:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460).

Följdmotionerna

2016/17:3742 av Adam Marttinen (SD):

Riksdagen beslutar att kameraövervakningslagen (2013:460) ändras i enlighet med vad som anges i motionen.

2016/17:3744 av Beatrice Ask m.fl. (M, C, KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag som stärker skyddet för den personliga integriteten när det gäller kameraövervakning från drönare, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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.

BILAGA 3

Reservanternas lagförslag

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.*