

HFD 2016 ref. 71

En kamera som är monterad på en drönare har ansetts utgöra en övervakningskamera som kräver tillstånd enligt kameraövervakningslagen (I) medan en kamera som är monterad på vindrutan i en bil eller på ett cykelstyre inte har ansetts utgöra en sådan kamera (II).

1, 2 och 8 §§ kameraövervakningslagen (2013:460)

I.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 21 oktober 2016 följande dom (mål nr 78-16).

Bakgrund

Det krävs tillstånd enligt kameraövervakningslagen (2013:460) för att en övervakningskamera ska få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Med övervakningskamera avses bl.a. en kamera som är uppsatt så att den, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning.

P-O.E. ansökte hos länsstyrelsen om tillstånd att få bedriva kameraövervakning med en kamera som skulle monteras på en drönare, dvs. ett obemannat luftfartyg. Kameran skulle användas för stillbildsfotografering i hans enskilda firma vars verksamhet bestod i att på uppdrag av kunder dokumentera byggnader och områden från luften. Via videolänk kunde han se det som kameran såg och styra den från marken med radiosändare. Hans kunder önskade att det inte skulle finnas med personer på bilderna.

Länsstyrelsen fann att kameran var tillståndspliktig och avslog ansökan med hänvisning till att behovet av kameraövervakning inte vägde tyngre än integritetsintresset.

P-O.E. överklagade beslutet till förvaltningsrätten, som upphävde det. Förvaltningsrätten ansåg att kameran inte utgjorde en övervakningskamera i lagens mening. Domstolen fann att kameran inte var uppsatt och att den kunde manövreras på platsen.

Datainspektionen överklagade domen till kammarrätten, som ansåg att kameran utgjorde en övervakningskamera som krävde tillstånd. Kammarrätten fann att kamerans varaktiga placering på drönaren gjorde att den fick anses uppsatt i lagens mening. Kameran ansågs vidare vara hanterad från en annan plats än där den var placerad och kunde därför inte anses vara manövrerad på platsen. Utifrån det angivna användningsområdet skulle kameran i många fall vara riktad mot platser dit allmänheten har tillträde. Kameran uppfyllde därför samtliga förutsättningar för en tillståndspliktig

övervakningskamera. Kammarrätten upphävde förvaltningsrättens dom och visade målet åter till förvaltningsrätten för fortsatt prövning av frågan om tillstånd till kameraövervakning.

Yrkanden m.m.

P-O.E. överklagar kammarrättens dom och anför bl.a. följande.

Kameran sitter fast på drönaren med en gummisnodd och plockas bort mellan flygningarna. Den är därför inte varaktigt uppsatt. Kameran manövreras fortlöpande på platsen, han tar t.ex. varje fotografi. Han har tillstånd från Transportstyrelsen att flyga drönaren. Tillståndet innebär bl.a. en maximal flyghöjd på 120 meter samt att drönaren hela tiden ska vara väl synlig utan optiska hjälpmedel, vilket innebär att det maximala avståndet mellan drönaren och operatören är cirka 150 meter. Flygtiden uppgår till 6–10 minuter. Syftet är inte att övervaka personer. Kameran kan inte heller användas för personövervakning. Transportstyrelsen har föreskrivit att minsta säkerhetsavstånd mellan drönare och personer är 50 meter. Kameran har en pixeltäthet som inte medger att personer identifieras på det avståndet. I vart fall är kameran undantagen från tillståndsplikt enligt 10 § första stycket 1 kameraövervakningslagen.

Datainspektionen anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

Det rör sig om återkommande fotografering i yrkesmässig verksamhet som ska bedrivas över tid. Kameran är därför uppsatt i lagens mening. En kameraförsedd drönare är separerad från den som manövrerar utrustningen och kan inte likställas med en handhållen kamera.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Huvudfrågan i målet är om en kamera som är monterad på en drönare är en övervakningskamera.

Rättslig reglering

Syftet med kameraövervakningslagen är enligt 1 § att tillgodose behovet av kameraövervakning för berättigade ändamål samtidigt som enskilda skyddas mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten.

I 2 § föreskrivs att med övervakningskamera avses 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.

Enligt 8 § krävs tillstånd till kameraövervakning för att en övervakningskamera ska få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde.

I 10 § första stycket 1 finns bestämmelser om undantag från tillståndsplikten vid övervakning som hänför sig till säkerheten i trafiken eller arbetsmiljön.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Är det fråga om en övervakningskamera?

En kamera är en övervakningskamera om den är uppsatt så att den, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning. Denna definition har varit väsentligen oförändrad sedan bestämmelser om övervakningskameror infördes 1977.

En första fråga är om en kamera som monteras på en drönare kan anses vara ”uppsatt”.

En övervakningskamera är oftast mera permanent fästad på t.ex. en vägg eller en stolpe för att övervaka ett visst avgränsat geografiskt område. Den aktuella bestämmelsen tar emellertid inte sikte endast på sådana fasta anordningar (jfr prop. 1975/76:194 s. 21). Även en kamera som fästs på ett rörligt objekt kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening vara att anse som uppsatt på sådant sätt som kameraövervakningslagen förutsätter. En kamera som helt tillfälligt monteras på detta sätt kan dock knappast anses vara uppsatt. Det bör fordras att placeringen har en viss varaktighet för att kameran ska omfattas av lagens tillämpningsområde (se prop. 2012/13:115 s. 26).

En kamera som monteras på en drönare kan således vara uppsatt och detta gäller även om den monteras bort efter varje flygning. Av de uppgifter P-O.E. lämnat framgår att kameran återkommande kommer att fästas på drönaren. Kameran måste därför anses vara uppsatt i lagens mening.

Nästa fråga är då om kameran kan användas ”utan att manövreras på platsen”. Med detta avses att den fortlöpande hanteras från en plats som är klart åtskild från den där kameran är uppsatt. Detta innebär att lagen inte är tillämplig på handhållna kameror (jfr prop. 1975/76:194 s. 21 och prop. 2012/13:115 s. 26).

Kameran på drönaren kommer att fotografera från luften men styras och även i övrigt hanteras från marken. Hanteringen kommer således att ske från en plats som är klart åtskild från den där kameran är uppsatt. Den manövreras därmed inte på platsen.

Slutligen måste avgöras om kameran är uppsatt så att den ”kan användas för personövervakning”. Vid den bedömningen är det utan betydelse vad som är syftet med användningen och om kameran rent faktiskt används för personövervakning; det avgörande är

om den kan användas för sådan övervakning. Med personövervakning avses att kameran möjliggör identifiering av enskilda personer (prop. 2012/13:115 s. 27).

P-O.E. har anfört att han på grund av Transportstyrelsens föreskrifter är skyldig att hålla ett säkerhetsavstånd om minst 50 meter mellan drönaren och närmaste person och att kameran inte medger att enskilda personer identifieras på det avståndet. Som framgått är det dock inte hur kameran faktiskt används som är det avgörande. Eftersom kameran är uppsatt på ett rörligt föremål, och således inte ständigt är placerad på en sådan plats att personidentifiering omöjliggörs, kan den användas för personövervakning.

Kameran utgör därmed en sådan övervakningskamera som avses i 2 § kameraövervakningslagen.

Är kameran tillståndspliktig?

Kameran kommer att riktas mot platser dit allmänheten har tillträde. Den är därmed tillståndspliktig enligt 8 § kameraövervakningslagen. Undantagsregleringen i 10 § första stycket 1 är inte tillämplig.

Högsta förvaltningsdomstolen finner därför, i likhet med kamarrätten, att målet ska visas åter till förvaltningsrätten för fortsatt prövning av frågan om tillstånd till kameraövervakning. Överklagandet ska således avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Almgren, Ståhl, Classon* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Emily Alfvén Nickson.

Förvaltningsrätten i Linköping (2015-04-23, ordförande Svensson):

Vad förvaltningsrätten har att ta ställning till är om den av P-O.E. bedrivna verksamheten fordrar tillstånd enligt kameraövervakningslagen.

Inledningsvis konstateras att det inte är användarens syfte som avgör om det är fråga om kameraövervakning. Det räcker att det är fråga om användning av sådan utrustning som omnämns i 2 § kameraövervakningslagen.

Den i målet aktuella kameran är monterad på en quadrocopter, en fjärrstyrd farkost, som manövreras av en person stående på marken. Utrustningen är avsedd att användas i hela Östergötlands län för att filma eller fotografera miljöer från högre höjd, typiskt 100 – 200 meter. Det

beskrivna användningsområdet innebär att de områden som filmas eller fotograferas av kameran varierar i både tid och rum. Flygtiden är begränsad till ca 15 minuter per tillfälle. Det kan alltså inte sägas vara fråga om ett specifikt område som övervakas med viss varaktighet av en kamera som är uppsatt och fast på den specifika platsen. Kamerautrustningen uppfyller inte heller lagens definition om att vara uppsatt så att den inte kan manövreras på platsen, eftersom den som styr utrustningen hela tiden manövrerar quadroptern inom synhåll – på platsen. Förvaltningsrätten anser därför att den aktuella utrustningen inte kräver tillstånd enligt kameraövervakningslagen. Länsstyrelsens beslut ska därmed upphävas. – Förvaltningsrätten upphäver länsstyrelsens beslut den 25 februari 2015.

Kammarrätten i Jönköping (2015-12-15, Hagelin, Stelzer och Ivarsson):

För att en kamerautrustning ska vara tillståndspliktig såsom övervakningskamera krävs att den är uppsatt så att den, utan att manövreras på plats, kan användas för personövervakning. Detta innebär att placeringen av kameran ska ha en viss varaktighet, den ska kunna riktas mot platser dit allmänheten har tillträde och den ska kunna hanteras från en annan plats än den där den är uppsatt (se 2 och 8 §§ kameraövervakningslagen).

Den första frågan att besvara är om kameran kan anses uppsatt enligt kameraövervakningslagen.

I 10 § första stycket 6 kameraövervakningslagen undantas kameraövervakning som bedrivs från Försvarsmaktens luftfartyg från tillståndsplikten. Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2012/13:115 s. 149) framgår att undantaget omfattar bl.a. fotospaning från obemannade farkoster. Lagtekniskt får bestämmelsen uppfattas så att det har förutsatts att kameror monterade på sådana farkoster omfattas av lagen. Mot bakgrund av ovanstående och med beaktande av att kameror fastsatta på fordon har ansetts uppsatta enligt kameraövervakningslagen anser kammarrätten att kamerans varaktiga placering på quadroptern, som i detta fall kan jämföras med ett fordon, gör att den får anses uppsatt i lagens mening (jfr även Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 2 november 2015 i mål nr 2156-15).

Nästa fråga i målet är om den på quadroptern monterade kameran manövreras på plats.

Av förarbetena framgår att formuleringen ”utan att manövreras på platsen” avser en fortlöpande hantering av kameran som sker från en annan plats än den där kameran finns. Vidare framgår att lagen inte är tillämplig på handhållna kameror (prop. 1989/90: 119 s. 40 och prop. 2012/13:115 s. 26). Avsikten med att montera en kamera på en quadropter är att kameraoperatören genom en fortlöpande hantering från marken ska kunna ta bilder från exempelvis 100–200 meters höjd. En kamera som monterats på en quadropter kan därför, enligt kammarrätten, inte jämföras med en handhållen kamera, som befinner sig i kameraoperatörens omedelbara närhet och som till följd av detta endast kan fotografera och filma operatörens närmsta omgivning. Den i målet aktuella kameran måste därför anses hanterad från en annan plats än där den är placerad och kan därför inte anses vara manövrerad på plats.

Den återstående frågan i målet är om den uppsatta kameran kan riktas mot platser dit allmänheten har tillträde, så som anges i 8 § kameraövervakningslagen.

Med uttrycket ”plats dit allmänheten har tillträde” avses enligt förarbetena platser där människor kan tänkas uppehålla sig och som inte är enskilda. Det tillståndspliktiga området omfattar dock inte bara platser som allmänheten ofta besöker utan även områden som allmänheten över huvud taget har tillträde till. Detta innebär bl.a. att områden i naturen faller in under tillståndskravet. Som exempel på platser dit allmänheten inte har tillträde nämns gemensamma utrymmen i flerfamiljshus (prop. 1989/90:119 s. 17 och 44, prop. 1997/98:64 s. 54). Begreppet ska tolkas vitt (RÅ 2000 ref. 52). Utifrån det användningsområde som P-O.E. har uppgett så kommer den aktuella kameran i många fall att vara riktad mot platser dit allmänheten har tillträde. Därmed uppfyller den aktuella kameran samtliga förutsättningar för en tillståndspliktig övervakningskamera enligt kameraövervakningslagen.

Förvaltningsrätten har inte gjort någon prövning enligt 9 § kameraövervakningslagen, dvs. om intresset av övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Med hänsyn till instansordningsprincipen ska målet därför återförvisas till förvaltningsrätten för fortsatt prövning. – Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och visar målet åter till förvaltningsrätten för fortsatt prövning av frågan om tillstånd till kameraövervakning enligt 9 § kameraövervakningslagen.

II.

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 21 oktober 2016 följande dom (mål nr 4110-15).

Bakgrund

Det krävs tillstånd enligt kameraövervakningslagen (2013:460) för att en övervakningskamera ska få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde. Med övervakningskamera avses bl.a. en kamera som är uppsatt så att den, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning.

J.E.S. ansökte hos länsstyrelsen om tillstånd att få bedriva kameraövervakning med en mobiltelefonkamera som skulle placeras på insidan av vindrutan i en bil eller på ett cykelstyre i syfte att filma det som finns framför fordonet under färd. Kameran skulle startas och stängas av manuellt i samband med färden. Filmning med kameran skulle typiskt sett ske under 1–2 minuter och som längst under 20 minuter. Bilderna skulle bl.a. användas för s.k. lifelogging, dvs. närmast för att mera kontinuerligt filma vad personen i fråga ser och upplever, sociala medier och som underlag till öppna karttjänster på internet.

Länsstyrelsen fann att kameran var tillståndspliktig och avslog ansökan med motiveringen att enskildas integritetsintresse fick anses väga tyngre än övervakningsintresset.

J.E.S. överklagade beslutet till förvaltningsrätten, som upphävde det. Förvaltningsrätten ansåg att användningen av kameran inte krävde tillstånd eftersom den inte var uppsatt i lagens mening.

Datainspektionen överklagade domen till kammarrätten, som avslog överklagandet. Kammarrätten ansåg att kameran manövrerades på platsen eftersom den skulle aktiveras och avaktiveras på plats samt även i övrigt hanteras från platsen där den var placerad.

Yrkanden m.m.

Datainspektionen yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och återförvisa målet till förvaltningsrätten för fortsatt prövning av frågan om tillstånd till kameraövervakning. Inspektionen anför bl.a. följande.

Om någon fäster sin mobiltelefonkamera i en bil eller på ett cykelstyre för att vid ett enstaka tillfälle filma under ett fåtal minuter får detta anses vara sådan övervakning som är undantagen från tillståndsplikt. Om man i stället filmar vid upprepade tillfällen och i upp till 20 minuter är kameran däremot varaktigt uppsatt. Man kan inte undgå att träffas av kameraövervakningslagens regler genom att montera upp och ner en övervakningskamera. Kameran kan inte anses vara manövrerad på platsen. Det är själva kameran som måste vara fortlöpande hanterad, inte fordonet den är uppsatt på.

J.E.S. anser att överklagandet ska avslås och anför bl.a. följande.

Det är omöjligt att ta bilder utan att vara närvarande. Han manövrerar kameran fortlöpande med fordonet och styr då fotograferandet. Hans aktivitet skiljer sig inte från traditionella TV-kameror på stativ som kontinuerligt styrs av en kameraman.

Skälen för avgörandet

Frågan i målet

Frågan i målet är om en kamera som under färd är monterad på vindrutan i en bil eller på ett cykelstyre är en övervakningskamera.

Rättslig reglering

Syftet med kameraövervakningslagen är enligt 1 § att tillgodose behovet av kameraövervakning för berättigade ändamål samtidigt som enskilda skyddas mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten.

I 2 § föreskrivs att med övervakningskamera avses 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.

Enligt 8 § krävs tillstånd till kameraövervakning för att en övervakningskamera ska få vara uppsatt så att den kan riktas mot en plats dit allmänheten har tillträde.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

En kamera är en övervakningskamera om den är uppsatt så att den, utan att manövreras på platsen, kan användas för personövervakning. Denna definition har varit väsentligen oförändrad sedan bestämmelser om övervakningskameror infördes 1977.

En första fråga är om en kamera som monteras i en bil eller på en cykel kan anses vara ”uppsatt”.

En övervakningskamera är oftast mera permanent fästad på t.ex. en vägg eller en stolpe för att övervaka ett visst avgränsat geografiskt område. Den aktuella bestämmelsen tar emellertid inte sikte endast på sådana fasta anordningar (jfr prop. 1975/76:194 s. 21). Även en kamera som fästs på ett rörligt objekt kan enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening vara att anse som uppsatt på sådant sätt som kameraövervakningslagen förutsätter. En kamera som helt tillfälligt monteras på detta sätt kan dock knappast anses vara uppsatt. Det bör fordras att placeringen har en viss varaktighet för att kameran ska omfattas av lagens tillämpningsområde (se prop. 2012/13:115 s. 26).

En kamera som monteras i en bil eller på en cykel kan således vara uppsatt och detta gäller även om den monteras bort efter färd. Av de uppgifter J.E.S. lämnat framgår att kameran återkommande kommer att fästas på fordonet. Kameran måste därför anses vara uppsatt i lagens mening.

Nästa fråga är då om kameran kan användas ”utan att manövreras på platsen”. Med detta avses att den fortlöpande hanteras från en plats som är klart åtskild från den där kameran är uppsatt. Detta innebär att lagen inte är tillämplig på handhållna kameror (jfr prop. 1975/76:194 s. 21 och prop. 2012/13:115 s. 26).

Kameran kommer att vara uppsatt på vindrutans insida i en bil eller på ett cykelstyre, dvs. i fordonsförarens omedelbara närhet. Föraren ska starta och stänga av kameran samt avgöra vad som ska filmas genom att styra fordonet. All manövrering av kameran ska således ske på platsen.

Det är därmed inte fråga om en övervakningskamera i kameraövervakningslagens mening och något tillstånd krävs inte. Överklagandet ska därför avslås.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Melin, Almgren, Ståhl, Classon* och *Andersson*. Föredragande var justitiesekreteraren Emily Alfvén Nickson.

Förvaltningsrätten i Malmö (2015-03-17, ordförande Bratt):

Syftet med kameraövervakningslagen är att tillgodose behovet av kameraövervakning för berättigade ändamål, samtidigt som enskilda skyddas mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten. För att tillstånd ska krävas måste kameran enligt huvudregeln vara uppsatt. Av lagens förarbeten framgår att med uttrycket uppsatt avses att placeringen av kameran ska ha en viss varaktighet. En kamera som endast används helt kortvarigt är alltså inte en övervakningskamera som omfattas av lagens tillämpningsområde. Vidare har handhållna kameror, innefattat mobiltelefonkameror, uttryckligen undantagits från lagens tillämpningsområde. Detta eftersom lagen endast omfattar kameror som är uppsatta utan att manövreras på platsen, innebärande att den fortlöpande hanteringen av utrustningen inte sker på plats.

Den aktuella kameran ska enligt J.E.S:s ansökan sättas fast på cykelstyret eller i bilens framruta med en hållare och sugpropp och filma vad som sker framför fordonet under både kortare och något längre sessioner. Således är fordonet ständigt i mer eller mindre rörelse innebärande att de platser som kommer att filmas av kameran varierar i både tid och rum. Det är alltså inte ett specifikt område som övervakas med viss varaktighet av en kamera som är uppsatt och fast på den specifika platsen. Förvaltningsrätten anser därför att kameran inte kan anses som uppsatt enligt lagens mening och därför redan på denna grund inte omfattas av kameraövervakningslagen och tillståndsplikten. Länsstyrelsens beslut ska därför upphävas. – Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet.

Kammarrätten i Göteborg (2015-06-10, Ocklind, Ericsson och Brüsin):

För att en kamerautrustning ska vara tillståndspliktig såsom övervakningskamera krävs alltså såväl att den är uppsatt med en viss varaktighet som att den utan att manövreras på plats kan användas för personövervakning.

Med de uppgifter om användningen som finns är det svårt att dra några slutsatser, t.ex. om varaktigheten i den avsedda placeringen av kameran och om den därmed skulle kunna vara tillståndspliktig. Tillståndsplikten förutsätter emellertid också att kameran kan användas utan att manövreras på plats.

Denna del av definitionen av en övervakningskamera har varit oförändrad sedan bestämmelser om övervakningskameror infördes. Av förarbe-

tena till äldre lagstiftning framgår att med manövreras menas en mer fortlöpande hantering av kameran. Att någon enbart sätter kameran i funktion eller att den fungerar med inbyggd automatik innebär inte att den manövreras (se JuU 1997/98:14 s.7 och prop. 1989/90:119 s.40). Införandet av kameraövervakningslagen har inte inneburit någon förändring av denna del av definitionen.

Den i ansökan beskrivna kameran är en mobiltelefonkamera som ska placeras med en behållare och sugpropp på insidan av en bils framruta, alternativt på ett cykelstyre beroende på vilket forskaffningsmedel som används. Kameran kommer att vara riktad mot platser dit allmänheten har tillträde och ljud- och bildupptagningen ska ske under färd. I J.E.S:s ansökan har han uppgett att den enda skillnaden mot att fotografera med mobiltelefonkamera i handen är att den istället placeras i en hållare av trafiksäkerhetsskäl. Det får därför förutsättas att mobiltelefonkameran ska aktiveras och avaktiveras på plats samt att även all övrig hantering ska ske från platsen där kameran är placerad. Med den utgångspunkten finner kammarrätten att kameran får anses manövrerad på platsen. Den utgör därför inte en sådan övervakningskamera som omfattas av kameraövervakningslagen. Datainspektionens överklagande ska mot den bakgrunden avslås. – Kammarrätten avslår överklagandet.