

UiO : **Det juridiske fakultet**

Droner i politiet og retten til privatliv

– har norsk politis bruk av kameradroner tilstrekkelig lovhjemmel etter EMK
artikkel 8?

Kandidatnummer: 649

Leveringsfrist: 25.04.2022

Antall ord: 15 621



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Tema og aktualitet.....	1
1.2	Problemstillingen og avhandlingens struktur.....	2
1.3	Tolkning av EMD-praksis og metodiske utfordringer	2
2	VERNET ETTER EMK ARTIKKEL 8	4
2.1	Begrepet «private life» og omfanget av den vernede sfæren.....	5
2.1.1	De vernede interessene	5
2.1.2	De vernede stedene	6
2.1.3	De vernede situasjonene	8
2.2	Når er et tiltak et inngrep?.....	9
2.2.1	Den nedre grensen for intensiteten	9
2.2.2	Særlig inngripende metoder.....	12
3	NÅR MEDFØRER KAMERADRONER ET «INNGREP»?	13
3.1	Etablere situasjonsforståelse ved arrangementer og hendelser	13
3.2	Søk og redningsoperasjoner	16
3.2.1	Søk etter antatte gjerningspersoner.....	16
3.2.2	Redningsoperasjoner	16
3.2.3	Søk etter savnet person	17
3.2.4	Dokumentasjon av hendelse, innsatsområde og skadested mv	17
3.3	Riksadvokatens retningslinjer	18
3.3.1	(Skjult) etterforskning/spaning	18
3.3.2	Operativ støtte for annen metodebruk	19
3.3.3	Gjennomføring av en pågripelse el.....	20
3.4	Utgjør utilsiktet filming av private hjem et inngrep?.....	21
4	DET FORMELLE LOVSKRAVET.....	23
4.1	Det formelle lovskravet etter EMK.....	23
4.2	Krever EMK grunnlag i samsvar med nasjonal rett?..... Error! Bookmark not defined.	
4.3	Krever Grl. lovhjemmel for inngrep i konvensjonens rettigheter?	24
4.3.1	Den generelle utvikling av legalitetsprinsippet på straffeprosessens område ..	25
4.3.2	Hvordan bruk av kameradroner utgjør et inngrep etter artikkel 8 nr. 2 legalitetsprinsippet.....	28
4.3.3	Rundskrivets hjemmelsgrunnlag gjør at det likevel kan være tilstrekkelig lovhjemmel også etter legalitetsprinsippet	29

5	DET MATERIELLE LOVSKRAVET	31
5.1	Innholdet i kravet	31
1.1	Klarhetskravet	33
1.2	Forutsigbarhet	34
5.1.1	Politidirektoratets instruks:.....	34
5.1.2	Riksadvokatens retningslinjer.....	38
6	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON.....	42
	LITTERATURLISTE.....	43

1 Innledning

1.1 Tema og aktualitet

Norsk politi har to hovedoppgaver: Å opprettholde ro og orden, og å «stans kriminalitet og forfølge straffbare forhold», jf. lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 2 nr. 2 og 3.¹ For å utføre disse oppgavene har politiet tilgang til å anvende en rekke forskjellige metoder. Metodene er av varierende karakter. Noen berører ikke borgernes privatliv i det hele tatt, mens andre kan være mer inngripende. Blant metoder som innebærer video- eller lydopptak av enkeltpersoner kan intensiteten av inngrep i de berørtes privatliv variere sterkt, fra bruk av overvåkingskamera på en offentlig plass til romavlytting med skjult mikrofon inne i en privatpersons hjem.

I 2020 gikk flere politidistrikt i Norge til innkjøp av droner med kamera, for å anvende disse både til å opprettholde ro og orden og med sikte på etterforskning.²

En drone er et førerløst luftfartøy som styres av en menneskelig operatør på bakken, og som kan utstyres med sensorer som videokamera.³ Dette gjør det mulig å ta bilder og video på en måte som ikke før var allment tilgjengelig. Droner med kamera kan benyttes på flere forskjellige vis i politiets arbeid. De er godt egnet til å raskt skaffe oversikt over større områder. For eksempel kan de brukes for å få oversikt over omfanget opptøyer under en demonstrasjon, og videoopptak vil i ettertid kunne tjene som bevismateriale. De er både mer kostnadseffektive og lettere å anvende enn helikopter, som ofte vil være alternativet, og har derfor utsikter til å bli et viktig verktøy i politiets arbeidshverdag.

Norsk politis bruk av droner er ikke direkte lovregulert. Bruken er imidlertid behandlet i Politidirektoratets rundskriv 13. september 2019 nr. 4 (RPOD-2019-4) *PBS II: Instruks om bruk av droner i politiet* (heretter instruks), og Riksadvokatens retningslinjer 17. september 2021 (RA-2021-845) *Politiets bruk av mobile og fjernbetjente kamera i etterforskningsøyemed* (heretter retningslinjene).

I likhet med bruk av tradisjonelle overvåkingskameraer reiser bruk av kameradroner spørsmål om borgernes rett til privatliv. I tillegg gir kameradroner større mobilitet, og teknologisk utvikling av batteritid og bildekvalitet skjer stadig, noe som gjør at kameradroner har et stort potensiale for overvåking sammenliknet med fastmonterte kamera. Muligheten for å styre droner i samtid medfører dessuten at politiet kan bli stilt overfor nye typer avgjørelser som

¹ Ot.prp. nr. 60 (2004-2005) s. 34.

² PST utlyser for øvrig også en stilling hvor arbeidsoppgavene omfatter å «utvikle dronekapasiteten ved seksjonen» <https://karrierestart.no/ledig-stilling/1799281>

³ Politidirektoratet (13. sept. 2019) s. 3.

ikke oppstår ved tradisjonell kameraovervåkning. Potensialet for inngrep i borgernes privatliv ved bruk av kameradroner, og mangelen på lovregulering, aktualiserer derfor oppgavens tema – forholdet mellom retten til privatliv i Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og politiets bruk av kameradroner.

1.2 Problemstillingen og avhandlingens struktur

Avhandlingens hovedproblemstilling er om norsk politis bruk av kameradroner har tilstrekkelig lovhjemmel etter EMK artikkel 8.

EMK artikkel 8 lyder som følgende:

1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence.

2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others

Kjernen i artikkel 8 er å beskytte individet mot vilkårlig inngrep fra staten.⁴ EMK artikkel 8 er utformet slik at de vernede rettighetene følger av første ledd. Vernet er imidlertid ikke absolutt, og andre ledd oppstiller vilkår for at inngrep skal kunne finne sted. Disse vilkårene er at det må foreligge *tilstrekkelig hjemmel* («in accordance with the law»), at inngrepet må være *nødvendig* i et demokratisk samfunn («necessary in a democratic society») og begrunnet i et av formålene paragrafen lister opp.

Avhandlingens omfang er avgrenset til lovskravet. Hovedproblemstillingen reiser fire underproblemstillinger, og disse er utgangspunktene for oppgavens struktur: (1) Hva som utgjør et inngrep i privatlivet etter EMK, (2) hva slags bruk av kameradroner som medfører et slikt inngrep, (3) hvilke krav konvensjonen stiller til lovhjemmelen for inngrep og (4) om de relevante lovhjemlene i norsk rett oppfyller disse kravene.

1.3 Tolkning av EMD-praksis og metodiske utfordringer

Utgangspunktet for tolkning av konvensjonen er den alminnelige språklige forståelsen av konvensjonsbestemmelsenes ordlyd. Ordlyden i art. 8 nr. 2 gir imidlertid ikke klare føringer på hvilke spesifikke tiltak som er tillat, i hvilke situasjoner inngrep kan iverksettes, eller hvil-

⁴ López Ribalda and others v. Spain avsnitt 110.

ken inngrepsgrad som tillates av konvensjonen. Vilkårenes innhold må derfor tolkes basert på praksis fra EMD. Men siden konvensjonen har kortfattede og verdiorienterte formuleringer, er det ansett som vanskelig å tolke konvensjonen når det ikke foreligger rettspraksis fra EMD med saksforhold som ligger nært spørsmålet som skal avgjøres.⁵

En særlig metodisk utfordring er at det per dags dato ikke foreligger slik EMD-praksis for bruk av kameradroner og retten til privatliv. Konvensjonens definisjon av privatliv er vid, og omhandler alt fra familiers rett til å bestemme hvor en avdød skal begraves til myndighetenes lagring av persondata. Som følge er mange av momentene som potensielt kan inngå i vurderingen av om det er gjort et inngrep i privatlivet irrelevante for avhandlingens problemstilling.

En stor del av arbeidet har derfor vært å identifisere og organisere aktuelle momenter for inngrepsvurderingen som er anvendbare i saker om kameradroner. Dette gjøres i punkt 2. Avhandlingen tar i hovedsak utgangspunkt i avgjørelser fra EMD om retten til privatliv hvor bilde eller kamerautstyr ble tatt i bruk, samt saker som omhandler politiets metodebruk i etterforskning. Først når disse momentene er identifiserte, er det mulig å foreta en konkret vurdering, eller en subsumsjon, for når bruk av kameradroner i politiet utgjør et inngrep i privatlivet. Den konkrete vurderingen er gjort i punkt 3.

Den konkrete vurderingen av når bruk av kameradroner utgjør et inngrep i privatlivet reiser ytterligere metodiske utfordringer. Kameradroner kan brukes på utallige, vidt forskjellige måter, hvor noen klart ikke medfører inngrep i privatlivet, mens andre utgjør alvorlige inngrep. Følgelig vil også kravene til hjemmelsgrunnlaget variere fra bruksmåte til bruksmåte.

Også forholdet mellom EMK og norsk rett reiser utfordringer. Blant annet får forholdet mellom EMK, Grunnloven og det alminnelige legalitetsprinsippet betydning for hvilke krav som stilles til en rettsregel for at den skal være en gyldig inngrepshjemmel. Spørsmålet er så vidt jeg kjenner til ikke fullstendig avklart enda, og er alt for omfattende til å behandle fullt ut i denne avhandlingen. Målet på dette området har derfor vært å identifisere noen årsaker til at dette spørsmålet er komplisert, og peke ut noen hovedlinjer for det nasjonalrettslige legalitetsprinsippets betydning for bruk av kameradroner. Nøyaktig hva dette innebærer er redegjort for i punkt 4.

Avhandlingen er avgrenset mot reglene for lagring av persondata utover betydningen slik lagring har for inngrepsvurderingen. Jeg vurderer derfor ikke om det finnes tilstrekkelig hjemmel for lagring av bilde- og videomateriale som er innhentet med kameradroner.

⁵ Mestad (2019) s. 102.

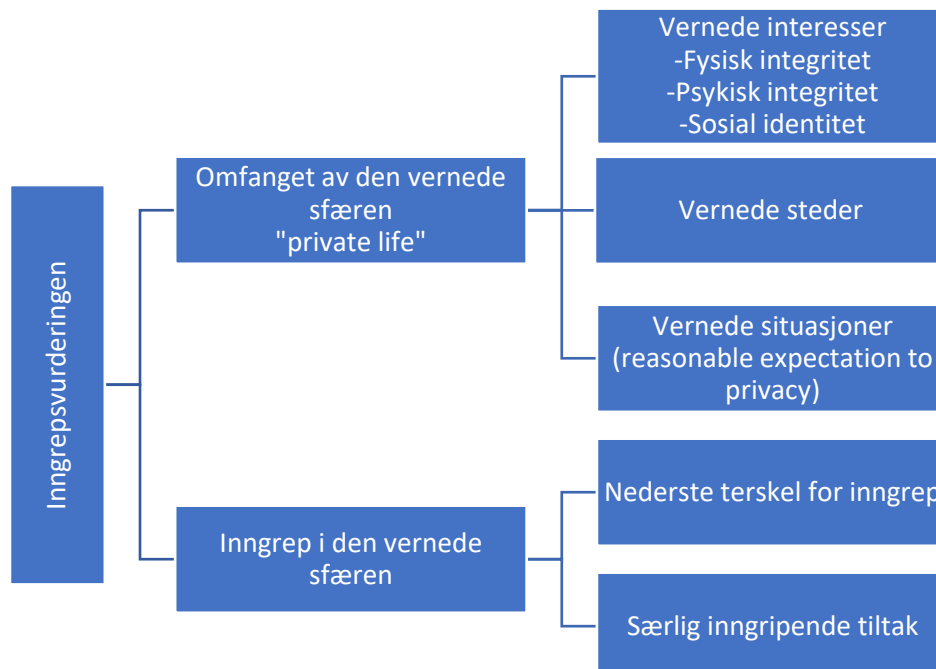
2 Vernet etter EMK artikkel 8

EMK artikkel 8 første ledd lyder:

Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence

There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary in a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic wellbeing of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

Selve konvensjonsteksten gir ikke føringer for hva som menes med retten til «respect for private life» i artikkelens første ledd, eller en «interference» i denne retten, jf. andre ledd. Fra konsesjonsteksten, sammen med EMDs praksis, kan man utlede at vurderingen har to hovedelementer: 1) Om man er innenfor den vernede sfæren – om en vernet rettighet er berørt eller ikke – og 2) om det foreligger et inngrep («interference») eller ikke. Det foreligger bare et inngrep etter EMK artikkel 8 hvis begge disse elementene er til stede, altså at tiltaket både berører den vernede sfæren og at det foreligger et kvalifisert inngrep i denne.



Figur 1 viser en oversikt over elementer som er relevante for vurderingen av om det foreligger et inngrep i privatlivet ved bruk av kameradroner.

I den videre fremstillingen skal jeg først redegjøre for omfanget av vernet av privatliv, eller hva som «falls within the scope» av EMK artikkel 8 første ledd. Deretter skal jeg utlede en grense for hva som utgjør et inngrep i privatlivet etter andre ledd. I punkt 3 vil jeg bruke funnene i denne delen konkret for å avgjøre hvilke bruksmåter for kameradroner som utgjør inngrep i privatlivet.

2.1 Begrepet «private life» og omfanget av den vernede sfæren

Konseptet om en vernet sfære springer ut av begrepet «private life». Begrepet «private life», eller privatliv, skal forstås vidt.⁶ EMD har uttalt at det ikke kan gis en uttømmende definisjon på hva begrepet omfatter, men det følger av praksis at begrepet konsumerer de tre øvrige begrepene «familieliv», «hjem» og «korrespondanse».⁷ Selv om «private life» ikke har en uttømmende definisjon har EMD trukket frem en rekke momenter i vurderingen av om noe er privat. Disse kan deles inn i tre hovedkategorier: Et interessebetinget vern, et stedsbetinget vern og et situasjonsbetinget vern.

EMD omtaler gjerne inngrep i kjernen av privatlivet som en «intrusion into the “inner circle” of the applicant’s private life», eller om det har skjedd et inngrep i den ‘indre sirkelen’ av klagerens privatliv.⁸

2.1.1 De vernede interessene

I *Bărbulescu v. Romania*, som omhandlet en arbeidsgivers overvåkning av ansattes internettaktivitet, la EMD vekt på at en «right to personal development» var en vernet interesse, der både utvikling av personlighet og muligheten til å leve et liv uten uønsket oppmerksomhet var av betydning.⁹ Domstolen la vekt på at en person skal ha muligheten til å utelukke omverdenen fra sin indre sirkel («inner circle») av privatlivet. Retten til personlig utvikling ble også vektlagt i *López Ribalda and others v. Spain*.¹⁰ EMD uttalte at «the right of each person to the protection of his or her image, is thus one of the essential components of personal development and presupposes the right to control the use of that image».

I *Frield* hadde politet tatt bilde av en demonstrasjon og lagret det for dokumentasjonshensyn, uten å forsøke å identifisere personene som var avbildet. Dette utgjorde ikke et inngrep i privatlivet.¹¹

⁶ *Case of Peck v. The United Kingdom*, no. 44647/98, 28. januar 2003, avsnitt 57.

⁷ Bruce (2018) s. 40.

⁸ Bl.a. *Peck v. The United Kingdom* (2003) avsnitt 61.

⁹ *Case of Bărbulescu v. Romania*, no. 61496/08, 5 september 2017, avsnitt 70

¹⁰ *Case of López Ribalda and others v. Spain*, nos. 1874/13 and 8567/13, 17. oktober 2019, avsnitt 89.

¹¹ *Case of Friedl v. Austria*, No. 15225/89, 19 mai 1994.

Retten til personlig utvikling omfatter også muligheten til å utvikle sosiale bånd til andre. I bl.a. *P.G and J.H v. The United Kingdom* uttalte EMD at artikkel 8 også beskytter retten til identitet og personlig utvikling, og til å utvikle personlige forhold med andre mennesker og å ha et forhold til omverdenen.¹² I tillegg legger EMD vekt på retten til å utvikle identitet gjennom arbeid.¹³ Sosiale interaksjoner i arbeidslivet er viktige for å utvikle sin sosiale identitet, spesielt siden arbeidsplassen er hovedarenaen for sosial interaksjon og utvikling for mange.

I *Peck v. The United Kingdom* uttalte EMD at kjønnsidentitet, navn, seksuell orientering og seksuelt liv er viktige elementer i den personlige sfæren som er beskyttet av artikkel 8.¹⁴ Disse elementene er i kjernen av vernet. Det skal derfor mindre til før tiltak som berører disse utgjør inngrep.

I tillegg omfattes den fysiske og psykologiske integriteten til en person. Den private sfæren omfatter derfor flere aspekter ved individers fysiske og sosiale identitet, og da spesielt aspekter ved den personlige identitet som en persons navn eller bilde.¹⁵

2.1.2 De vernede stedene

I vurderingen av om det foreligger et inngrep i den vernede sfæren tar EMD gjerne utgangspunkt i hvilket sted det påståtte inngrepet har skjedd. Kjernen i artikkel 8 første ledd er enkeltpersoners rett til å bli vernet mot inngrep i sine *private hjem*.¹⁶ EMD taler ofte om en «inner circle», eller indre sirkel, hvor et individ fullstendig skal kunne ekskludere omverdenen som er utenfor sirkelen og leve sitt eget personlige liv som han eller hun ønsker.¹⁷ Det skal svært lite til for at et tiltak rettet mot privatpersoners hjem ansees om et inngrep i privatlivet. Begrepet «hjem» skal tolkes vidt, slik at for eksempel en garasje på et annet sted enn boligen, og tredjepersoners hjem hvor den berørte er på besøk, er omfattet av bestemmelsen.¹⁸ Om den berørte for eksempel bor i en campingvogn vil også dette omfattes av begrepet.

EMD har uttalt at begrepet om privatliv likevel ikke skal begrenses til en såkalt «indre sfære» (inner circle) hvor et individ kan leve sitt personlige liv som de selv ønsker.¹⁹ Vernet er imid-

¹² *Case of P.G. and J.H. v. The United Kingdom*, no. 44787/98, 25. september 2001, avsnitt 56.

¹³ *Bărbulescu v. Romania* (2017) avsnitt 70.

¹⁴ *Case of Peck v. The United Kingdom*, no. 44647/98, 28. januar 2003. avsnitt 57.

¹⁵ Bl.a. *López Ribalda and others v. Spain* (2019) avsnitt 87.

¹⁶ Prop 68 L (2015-2016) s. 161.

¹⁷ Bl.a. *Bărbulescu v. Romania* (2017) avsnitt 70.

¹⁸ *Bruce* (2018) s. 41.

¹⁹ Bl.a. *Bărbulescu v. Romania* (2017) avsnitt 70.

lertid ikke like sterkt for steder utenfor hjemmet, slik som privat eiendom, arbeidsplasser eller det offentlige rom. Den vernede sfæren på slike steder vil derfor kunne variere. Flere elementer vurderes for å slå fast om det er gjort et inngrep i privatlivet, og EMD legger blant annet vekt på hvilke vernede interesser som berøres. Den berørtes forventning om å være i fred er en viktig faktor, men ikke avgjørende en.²⁰

Profesjonelle settinger, som arbeidsplasser, kan være omfattet av vernet. EMD har uttalt at «there is no reason of principle to justify excluding activities of a professional or business nature from the notion of “private life”». ²¹ Dette har sammenheng med vernet om sosial identitet og personlig utvikling, og retten til å danne og utvikle sosiale bånd med andre mennesker.²² EMD har lagt vekt på at jobben for mange er den viktigste arenaen for å utvikle et forhold til omverdenen («developing relationships with the outside world»). I tillegg er det ikke alltid mulig å dra et klart skille mellom hvilke av et individs aktiviteter som er profesjonelle og hvilke som ikke er det.²³ Dette gjelder spesielt i yrker hvor arbeidslivet utgjør en stor del av personens liv, til hvilket EMD uttaler: «his work in that context may form part and parcel of his life to such a degree that it becomes impossible to know in what capacity he is acting at a given moment of time». ²⁴ Hvis utviklingen av en persons sosiale identitet gjennom å danne forhold til andre påvirkes av overvåkning på arbeidsplassen, vil dette kunne være omfattet av bestemmelsen.²⁵ Også når forventningen til å få være i fred, som redegjøres for i neste punkt, er berørte må arbeidsplasser regnes som en del av den private sfæren. Forventningen til privatliv er for eksempel høy på områder som avlukkede kontorer, men lavere der man er omgitt av kollegaer.²⁶

Lengst fra kjernen av den beskyttede sfære er *det offentlige rom*. I offentligheten omgås man ukjente personer, og man må forvente å bli observert av andre mennesker. Selv ute i offentligheten finnes det en «zone of interaction» som faller inn under definisjonen av privatliv.²⁷ Men siden det hender at personer bevisst eller med vilje involverer seg i aktiviteter som blir filmet eller publisert («recorded or reported») om på en offentlig måte, er personens berettigede forventninger til å få være i fred en viktig, men ikke nødvendigvis avgjørende, faktor i vurderingen.²⁸ Det er vanskelig å si noe generelt om vernet på offentlig sted, og generelt sett

²⁰ P.G. and J.H. v. The United Kingdom (2001) avsnitt 57.

²¹ Bl.a. Case of Rotaru v. Romania, no. 28341/95, 4. mai 2000. avsnitt 43.

²² Peck v. The United Kingdom avsnitt 57.

²³ Case of Niemietz v. Germany, no. 13710/88, 16. desember 1992. avsnitt 29.

²⁴ Ibid.

²⁵ Bărbulescu v. Romania (2017) avsnitt 71.

²⁶ López Ribalda and others v. Spain avsnitt 125.

²⁷ Peck v. The United Kingdom avsnitt 57.

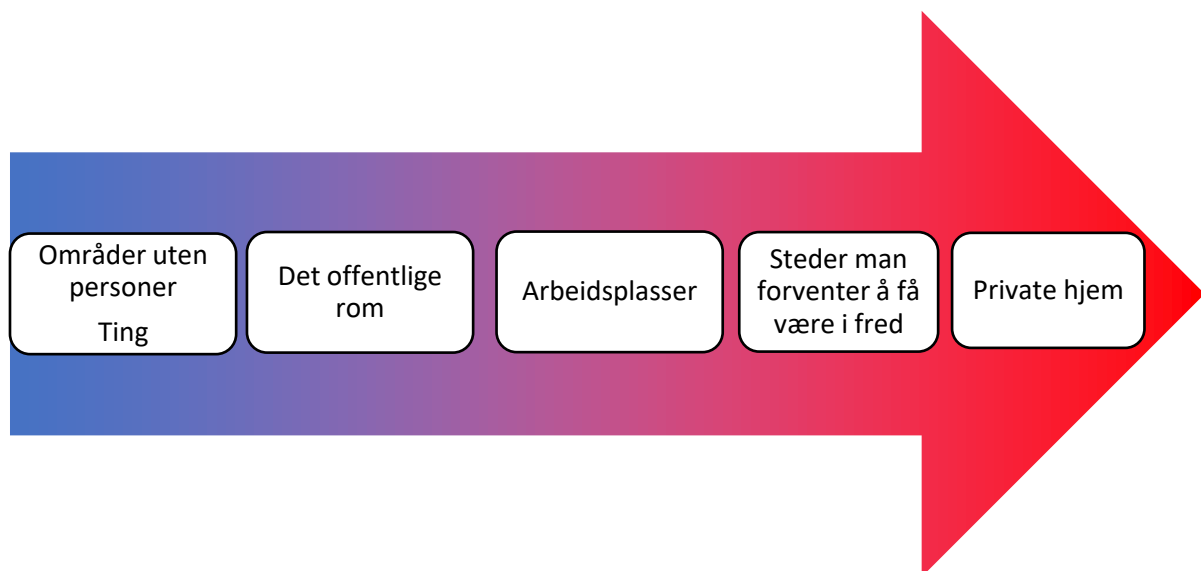
²⁸ Bl.a. López Ribalda and others v. Spain (2019) avsnitt 89.

fremstår det som situasjonsbetinget. I det neste punktet redegjør jeg derfor for det situasjonsbetingede vernet, som bygger på forventningen om å få være i fred.

2.1.3 De vernede situasjonene

Den private sfæren omfatter også visse situasjoner som kan foreligge, uavhengig av om de berørte oppholder seg på et privat eller offentlig sted. Som jeg har vært inne på ovenfor vektlegger EMD også den berørte personens forventning om å være i fred («reasonable expectations as to privacy»). Dette er en viktig, men ikke nødvendigvis avgjørende, faktor i fastsettelsen av omfanget av den vernede sfære. For steder som toaletter eller garderober er forventningen om å få være i fred veldig høy, og EMD har uttalt at en beskyttelse mot, eller til og med et totalforbud mot videoovervåkning, er berettiget.²⁹

Vurderingen må sees i sammenheng med de vernede interessene. Hvis et tiltak rettes mot en situasjon som er i stand til å avsløre personlige sider som er en del av de vernede interessene, taler dette for at tiltaket er et kvalifisert inngrep i privatlivet, også hvis det skjer på et offentlig sted. Hva som kan tolkes ut av lokasjonsdata altså informasjon om hvor en person befinner seg, er et illustrerende eksempel. En prikk på et kart kan virke som en veldig lite sjenerende type informasjon om en person, men hvor mye man kan si om personen avhenger i stor grad av hvor prikken er. Om lokasjonsdatumet viser at personen er i lokalene til en sexklubb for homofile vil dette være mye mer inngripende enn om de viser at personen er på E-18. Om informasjonen berører viktige elementer i den personlige sfæren er derfor av betydning.



Som oppsummering kan man tenke seg en oversikt som i pilen ovenfor. Overvåking som berører ting eller områder uten personer faller klart utenfor. Det offentlige rom og arbeidsplasser ligger i en mellomzone, hvor hvilke interesser som blir berørt og formålet med overvåkingen

²⁹ López Ribalda and others v. Spain avsnitt 125.

er en viktig del av vurderingen. Steder man forventer å få være i fred og private hjem er derimot i kjernen av vernet.

2.2 Når er et tiltak et inngrep?

Også måten kameraovervåkning foregår på kan påvirke hvor inngripende overvåkingen er. Det er forskjell på skjult overvåking og synlige kamera i en butikk, på om det blir gjort opptak som lagres eller ikke, og om det er mange eller få som ser et opptak. I den videre fremstillingen i punkt 1.2 skal jeg gjøre rede for betydningen av metoder for inngrepets intensitet. Intensiteten er av betydning av to grunner: For å fastlegge den nedre grensen for hva som rammes av artikkel 8, og fordi EMD har utviklet tilleggsvilkår for særlig inngripende tiltak.

2.2.1 Den nedre grensen for intensiteten

Et tiltak må være av en viss intensitet for å være et inngrep etter artikkel 8 annet ledd.³⁰ For eksempel var det ikke et inngrep at en avvist asylsøker som skulle utsendes fikk setenummeret for flyet skrevet på hånden med kulepenn.³¹ Terskelen for hva som utgjør et kvalifisert inngrep er ikke konstant, og et skille kan dras mellom inngrep som skjer på henholdsvis privat eller offentlig sted.

Overvåking av private områder, herunder private hjem og oppholdssteder, vil klart utgjøre et inngrep i privatlivet.³² Det private hjem er som nevnt en del av den «indre sfæren», og overvåking her vil gripe inn i både fysisk, psykisk og moralsk integritet. Bruk av kamera er i seg selv inngripende av natur. Om det gjøres opptak rører det ved den nevnte interessen om beskyttelse av den psykiske integriteten og mulighet til å kontrollere bilder av en selv. I den indre sfæren vil også det å bli observert berøre retten til å leve et privat liv i fred fra andre. Kameraovervåking av private hjem og områder vil derfor være kvalifiserte inngrep, og må tilfredsstillende de øvrige kravene i artikkel 8 annet ledd for å ikke være konvensjonsstridige.

Utenfor denne indre sfæren, men altså fortsatt innenfor den vernede sfæren, vil hva som utgjør et inngrep bero på en konkret vurdering. EMD har vektlagt flere faktorer i vurderingen av terskelen for hva som er et inngrep.

På offentlig plass er bruk av videoverktøy som *ikke gjør opptak*, for eksempel CCTV-overvåking, ikke regnet som et inngrep i privatlivet.³³ Så lenge det ikke gjøres opptak og personene i bildet ikke er identifiserte, er slik overvåking sammenlignbar med å bli observert

³⁰ Kjølbros (2020) s. 859.

³¹ Case of Čonka and Ligue des droits de l'homme v. Belgium, no. 51564/99, 13. mars 2001.

³² Kjølbros (2020) s. 869.

³³ Bl.a. López Ribalda and others v. Spain (2019) avsnitt 89.

av andre mennesker når man beveger seg i offentligheten. Enhver må forvente å kunne bli observert av andre når de er ute i det offentlige rom. Slik får altså også spørsmålet om det forelå en berettiget forventning om å få være i fred («reasonable expectation as to privacy») også utslag for vurderingen av hvilke metoder som utgjør kvalifiserte inngrep.

Ved *lagring* av informasjon eller materiale er det både av betydning om det kan knyttes til en identifiserbar person og om det er gitt samtykke. At politiet lagret fotografier som ble tatt under en offentlig protest var ikke et inngrep, fordi det ikke var gjort noe forsøk på å identifisere personene som var avbildet.³⁴ Lagring av informasjon om en person på et kort i en mappe var imidlertid et inngrep i privatlivet, selv om det ikke var snakk om sensitiv informasjon og dataene antagelig aldri hadde blitt sett («consulted»)³⁵ At politiet registrerer og oppbevarer informasjon om en navngitt person, herunder film eller fotografier, vil være et inngrep i privatlivet.³⁶ Dette må allikevel ses i sammenheng med en persons samtykke og forventning om at navn og bilde lagres. At fotografier som frivillig var gitt til politiet i forbindelse med utstedelse av pass eller tatt etter tidligere arrester, utelukkende ble brukt i et album for å identifisere gjerningsmenn, var ikke et inngrep i privatlivet.³⁷ Så lenge det ikke er gitt samtykke skal det altså lite til for at lagring eller registrering av materiale som angår *navngitte personer* blir regnet som et inngrep i privatlivet.

Lagring av bildemateriale gjøres også ofte i sammenheng med bruk av sikkerhetskamera. Vanlig bruk av sikkerhetskamera på offentlige gater eller lokaler, som kjøpesentre eller politistasjoner, utgjør ikke inngrep etter artikkel 8 så lenge kameraene *brukes* med et legitimt og forutsigbart formål.³⁸ Men utradisjonell bruk av slike kamera kan krysse grensen for hva som er et inngrep. At politiet tilpasset et vanlig overvåkningskamera for å ta videoopptak av en tiltalt som satt i arrest, fordi han hadde nektet å la seg fotografere, var et inngrep i privatlivet.³⁹ Også her hadde resultatet sammenheng med forventningen om å få være i fred.

I López kom EMD til at det utgjorde et inngrep i privatlivet at en arbeidsgiver hadde installert overvåkningskamera uten de ansattes kjennskap i en to ukers periode og deretter brukt opptakene i arbeidsretten.⁴⁰ Det var også et inngrep at et universitet hadde overvåket forelesere

³⁴ Bl.a. P.G. and J.H. v. The United Kingdom (2001) avsnitt 58

³⁵ Bl.a. P.G. and J.H. v. The United Kingdom (2001) avsnitt 57.

³⁶ Kjølbrot (2020) s. 862.

³⁷ Case of Perry v. The United Kingdom, no. 63737/00, 17. juli 2003. avsnitt 41.

³⁸ Perry v. The United Kingdom (2003) avsnitt 40.

³⁹ Perry v. The United Kingdom (2003) avsnitt 41.

⁴⁰ Bl.a. López Ribalda and others v. Spain (2019) avsnitt 91.

mens de underviste, selv om overvåkingen ikke var skjult. Opptakene var tilgjengelige for studiedekanen og ble oppbevart i en måned.⁴¹

I avgjørelser hvor det er snakk om systematisk eller permanent lagring av materiale, ser EMD ut til å legge mindre vekt på om informasjonen har blitt innhentet fra den «indre sfæren» eller på offentlig plass. Selv offentlig tilgjengelig informasjon kan være omfattet hvis myndighetene systematisk samler inn og lagrer denne.

At en butikk installerte overvåkningskamera rettet mot kassene i en ti dagers periode var også et inngrep, selv om ingen spesifikke ansatte var mål for overvåkingen og de ansattes forventning om å få være i fred måtte være begrenset med tanke på at supermarkeder er offentlig tilgjengelige og arbeidet ikke var av en intim eller privat natur. Det er altså ikke et krav om at sensitiv informasjon skal komme frem for at det skal foreligge et inngrep.

Artikkel 8 rammer også at sikkerhetstjenester samler informasjon om en spesifikk person, selv når informasjonen ikke har blitt skaffet ved bruk av inngripende eller skjulte metoder.⁴² Dette gjelder spesielt informasjon som angår en persons fjerne fortid og informasjon som er uriktig eller sannsynligvis vil skade personens omdømme.⁴³ Som konsekvens vil det å gå igjennom flere overvåkningsvideoer fra et offentlig sted og samle sammen klipp som viser en bestemt person, utgjøre et selvstendig inngrep i privatlivet, selv når den opprinnelige filmingen ikke var et inngrep.

Hvor mange personer som ser eller har *tilgang* til materialet er også et moment i vurderingen av om det foreligger et inngrep i retten til privatliv. I López uttalte EMD at inngrepet i klagerens privatliv ikke «attain a high degree of serousness», blant annet fordi bare «the supermarket manager, the company's legal representative and the union representative» hadde sett videoopptakene.⁴⁴ Når det gjelder *sensitive eller personlige opplysninger*, er det et inngrep at de blir kjent for en større krets Dette gjelder også myndighetenes overgivelse av slike opplysninger til en annen myndighet, for eksempel i en rettssak.⁴⁵ Og som tidligere nevnt var det et inngrep å gi media tilgang til et opptak som viste en mann rett etter at han hadde forsøkt å begå selvmord, slik at det ble vist på TV for millioner av seere, selv om opptaket kom fra et vanlig overvåkningskamera på et offentlig sted.⁴⁶

⁴¹ Bl.a. López Ribalda and others v. Spain (2019) avsnitt 91.

⁴² Bl.a. P.G. and J.H. v. The United Kingdom (2001) avsnitt 57.

⁴³ Rotaru v. Romania (2000) avsnitt 44.

⁴⁴ López Ribalda and others v. Spain (2019) avsnitt 126.

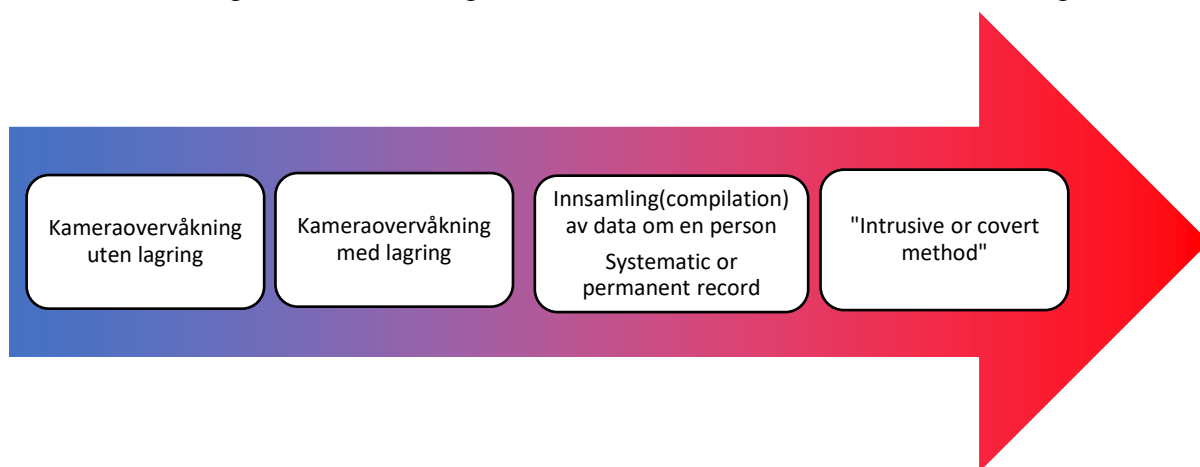
⁴⁵ Kjølbros (2020) s. 863.

⁴⁶ Peck v. The United Kingdom avsnitt 54 og 63.

Til slutt er det av betydning hvor lenge overvåkningen varer og hvor lenge det var nødvendig å overvåke for å oppnå formålet med overvåkningen.⁴⁷

2.2.2 Særlig inngripende metoder

EMD legger vekt på om overvåkningen var *skjult*. Dette har både en sammenheng med forventningen om å få være i fred, og det at skjult overvåkning gjør det vanskelig eller umulig for den berørte å kontrollere materialet som samles inn om dem og å klage på innsamlingen. Dette tilsier strengere rettsikkerhetsgarantier, som best blir ivaretatt med lovfesting.



Figuren viser hvordan inngrepsgraden øker avhengig av metoden som er brukt.

⁴⁷ López Ribalda and others v. Spain (2019) avsnitt 126.

3 Når medfører kameradroner et «inngrep»?

I dette punktet skal jeg foreta en konkret vurdering av om og når politiets bruk av kameradroner utgjør et inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8 første ledd. Jeg identifiserer typiske bruksmåter og klassifiserer disse i to grupper: 1) Bruk som ikke utgjør inngrep i privatlivet. Slik bruk faller altså utenfor artikkel 8, og da stilles det heller ikke noe lovskrav. Gitt at bruken ikke er i strid med øvrige regler i norsk rett kan politiet derfor kan foreta seg slik bruk i kraft av den alminnelige handlefriheten. 2) Bruk som utgjør et inngrep, og som derfor må være hjemlet i tråd med kravene som er utviklet i konvensjonspraksis. Om disse hjemmelskravene møtes vurderer jeg i del 4 og 5.

Både politidirektoratet og riksadvokaten har angitt noen typesituasjoner for bruk av kameradroner. Jeg vil vurdere både disse typesituasjonene og noen situasjoner som ikke er behandlet i instruksene og retningslinjene, men som reiser interessante spørsmål angående inngrepsvernet.

Politidirektoratet nevner tre typesituasjoner for politiets bruk av kameradroner:⁴⁸

Etablere situasjonsforståelse ved arrangementer og hendelser: Dette gjelder f.eks. ved demonstrasjoner, fotballkamper, konserter mv, og eventuelt andre typer hendelser.

Søk og redningsoperasjoner: Dette omfatter både søk etter savnet og antatt gjerningsperson mv.

Dokumentasjon av hendelse, innsatsområde, skadested mv.

Riksadvokaten har også nevnt tre situasjoner der bruk av kameradroner vil være aktuelt:⁴⁹

I pågående (skjult) etterforsking/spaning

Som operativ støtte for annen metodebruk

Ved gjennomføring av en pågripelse el.

3.1 Etablere situasjonsforståelse ved arrangementer og hendelser

Den første foreslåtte bruksmåten i politidirektoratets rundskriv er for å «etablere situasjonsforståelse ved arrangementer og hendelser». Det ligger i begrepet «etablere situasjonsforståelse» at det her er snakk om å få oversikt over et område eller en folkemengde. Eksempler kan være å skaffe oversikt over i hvilken retning en folkemengde beveger seg, hvor mennesker

⁴⁸ Politidirektoratet (13. sept. 2019) s. 6.

⁴⁹ Riksadvokaten (17. sept. 2021) s. 3.

samler seg eller hvordan et område er utformet geografisk. Det impliserer altså at hovedformålet ikke er å innhente informasjon om enkeltpersoner.

Stedene som brukes som eksempler her – demonstrasjoner, fotballkamper, konserter og så videre – faller utenfor kjerneområdet i artikkel 8. Demonstrasjoner skjer som regel på offentlige steder hvor man er en del av 'allmennheten', og derfor må regne med å bli observert. Fotballkamper og konserter, derimot, holdes gjerne på private arenaer eller i private lokaler, og det er ofte en begrensning i hvem som får adgang. Felles for alle stedene er allikevel at det normalt er situasjoner hvor man er i «offentligheten», og at man på slike arrangementer må forvente å bli observert av andre mennesker som man ikke kjenner. Deltakere på slike arrangementer har derfor en begrenset forventning om å få være i fred.

Basert på redegjørelsen for tradisjonell kameraovervåkning i punkt 2, kan et skille dras mellom å bruke en kameradrone til å sende en videostrøm som ikke lagres, og å ta opptak som lagres permanent.

Så lenge det *ikke gjøres og lagres opptak* av vil bruk av kameradoner i stor grad kunne sammenlignes med å etablere situasjonsforståelse ved å fly over i et helikopter og observere, eller å bruke et utsiktspunkt fra en nærliggende høy bygning. Selv om flere vil kunne se videostrømmen fra dronen, er antall personer som observerer dronens video fortsatt begrenset til de som har tilgang til strømmen i sanntid. Generelt vil slik strømming derfor ikke utgjøre et inngrep i privatlivet, spesielt når det ikke er fokus på enkeltpersoner.

Selv om tradisjonell kameraovervåking av enkeltpersoner på offentlig sted faller utenfor konvensjonens vern, følger det ikke automatisk at det samme må gjelde for kameradroner. Til forskjell fra fastmonterte overvåkningskamera styres droner i sanntid, og det er langt større mulighet til å rette fokuset mot enkeltpersoner. At en enkeltperson fanges opp av et fastmontert kamera er en tilfeldighet; ved bruk av kameradroner er det et aktivt valg fra operatørens side. Man kan anta at å rette kameraet mot uidentifiserte enkeltpersoner i en kort tid vil falle utenfor vernet. I slike tilfeller er begrensningen i adgangen til å observere strømmingen av større betydning. Dette gjelder spesielt hvis kameraet skulle rettes mot personer i sårbare situasjoner, for eksempel skadede etter en ulykke eller opptøyer, ved selvmordsforsøk eller personer som er avkledd. Tilstrekkelig datasikkerhet for å unngå at uvedkommende får tilgang til strømmen er også viktig, ettersom dette kan medføre at uautoriserte opptak blir tatt og i verste fall spredd på internett eller delt med media.

Hvis bruken går fra å være generell for å oppnå situasjonsforståelse, til å fokusere på enkeltpersoner og følge dem – for eksempel hvis man observerer noen som forsøker å starte en brann og retter kameraet mot dem over lengre tid – vil dette kunne utgjøre et inngrep i privat-

livet. En grense må også dras mot å aktivt fokusere på enkeltpersoner over lengre tid, da dette vil ha mer karakter av å være spaning eller etterforskning fremfor et forsøk på å få situasjonsforståelse. Spaning og etterforskning er dekket i punkt 3.4.

Siden politidepartementet ikke har stilt noen begrensninger for lagring i sine instruksjoner, er det nærliggende å anta at det vil bli gjort opptak som lagres.⁵⁰

Spørsmålet om *lagring* utgjør et inngrep blir først relevant der selve filmingen ikke er et inngrep i seg selv. Er filmingen et inngrep vil det være snakk om to selvstendige inngrep. Innholdet i filmen er imidlertid ikke uten betydning. Et eksempel hvor både filmingen og lagring klart faller utenfor artikkel 8 sitt vern, er lagring av videoopptak av folkemengder hvor det er umulig å gjenkjenne enkeltpersoner som følge av kameravinkelen eller lav bildekvalitet.

Systematisk eller permanent lagring er som nevnt inngripende av karakter og det skal mindre til for at de utgjør inngrep i privatlivet. Lagring av materiale med sensitivt innhold vil være et inngrep, spesielt om opptakene knyttes til identifiserte personer. Som nevnt over vil personer i sårbare situasjoner være typisk et sensitivt innhold her. For demonstrasjoner må det tas hensyn til om selve deltagelsen på demonstrasjonen rører ved vernede interesser som seksuell orientering, religiøs overbevisning osv. Om opptak lagres av politiet og knyttes til navngitte personer utgjør det et klart inngrep.

Som redegjort for i del 2 er det også av betydning om det er gitt samtykke til lagring. For bruk av kameradroner vil det være vanskelig, om ikke umulig å innhente slik samtykke, med mindre det gjøres i ettertid. Man kan derfor ta utgangspunkt i at samtykke som hovedregel ikke er gitt der kameradroner brukes i offentligheten. Interessen i å kontrollere bilde og videomateriale av en selv er relevant her. Lagring av opptak hvor fokus aktivt rettes mot på enkeltpersoner vil derfor være et inngrep.

Videre er innvirkningen som bruken av kameradroner kan ha på folk et problem, selv om kameraet ikke rettes mot enkeltpersoner. Spesielt ved demonstrasjoner kan det oppfattes som inngripende om det er utstrakt bruk av kameradroner over demonstrantene. Det gir en følelse av å bli overvåket, identifisert og forfulgt. Dette har en side til vernet om ytringsfriheten i EMK artikkel 10. For fotballkamper og konserter er ikke dette like relevant. Opptak av demonstrasjoner hvor enkeltpersoner blir identifisert, eller hvor det gjøres et forsøk på dette, vil

⁵⁰ Avhandlingen avgrenses mot reglene for oppbevaring og lagring utover betydningen for inngrepsspørsmålet, men regler for dette følger av lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).

klart være et inngrep, selv når disse opptakene ikke brukes i ettertid. Dette kan i verste fall påvirke befolkningen til å ikke utøve retten til å demonstrere.

3.2 Søk og redningsoperasjoner

Etter politidirektoratets instruks tillates bruk av kameradroner i både søk etter savnede personer og antatte gjerningspersoner. Som utgangspunkt er søk og redningsoperasjoner mer inngripende enn å etablere situasjonsforståelse, fordi kamerabruken rettes mot identifiserte enkeltpersoner fremfor folkemengder.

3.2.1 Søk etter antatte gjerningspersoner

Politidirektoratet understøtter at «Instruksen gjelder ikke ved bruk til etterforskningsformål. Ved bruk som kan omfattes av straffeprosessuelle regler, må det påses at disse følges, uavhengig av instruksens». ⁵¹

I lys av denne avgrensningen er det merkelig at instruksens regulerer situasjoner som forutsetter at det er begått en straffbar handling. Dette er uheldig siden vilkårene for etterforskning jf. strpl. §224 må foreligge. Instruksjonsmyndigheten for etterforskning ligger dessuten hos riksadvokaten, ikke hos politidirektoratet. Jeg behandler derfor søk etter antatte gjerningspersoner sammen med riksadvokatens retningslinjer.

3.2.2 Redningsoperasjoner

Redningsoperasjoner angår som regel mennesker som ønsker å bli funnet. De skjer gjerne på offentlige steder, som i naturområder, men kan også tenkes å skje på private områder som industriområder eller byggeplasser, for eksempel hvis et barn har klatret opp i en kran. Formålet med bruk av kameradroner i en redningsoperasjon vil normalt ikke være å dokumentere, men å lokalisere den som skal reddes eller få oversikt over området hvor de befinner seg, med fokus på å identifisere atkomstveier og potensielle farer. I utgangspunktet er det altså ikke snakk om hverken vernede steder, vernede interesser, eller en situasjon hvor den som er mål for redningen har en forventning av å være i fred.

Her blir imidlertid skillet mellom begrepene «privacy» og å «være i fred» av betydning. På norsk kan dette uttrykkes om en berettiget forventning om «diskresjon», som kan være omfattet av den vernede sfæren. Selv om den som reddes tvert imot ikke vil være i fred, kan personen fortsatt ha et ønske om at redningen skal skje på en diskret måte. Personen kan for eksempel være hardt skadet, være delvis eller helt naken, eller på en annen måte være i en sårbar situasjon. Som redegjort for i del 2 foreligger det ikke et inngrep i privatlivet om samtykke er gitt. Men det hender også at personen ikke ønsker å bli reddet. Dette vil for eksempel være tilfelle ved selvmordsforsøk.

⁵¹ Politidirektoratet (13. sept. 2019) s. 3.

I utgangspunktet vil nok ikke bruk av kameradroner i redningsoperasjoner utgjøre et inngrep i privatlivet, siden fokuset ikke er på personen, men på å lokalisere dem eller kartlegge omgivelserne. Men dette må vurderes konkret i hvert tilfelle.

3.2.3 Søk etter savnet person

Også her blir det naturlig å skille mellom situasjoner hvor en person ønsker å bli funnet og hvor de ikke ønsker det. Et søk etter en savnet person som ønsker å bli funnet, for eksempel fordi de har gått seg vill, eller blitt skadet og ikke kommer seg hjem, har de samme elementene som vurderingen for redningsoppdrag over, og jeg viser til denne.

Men det hender også at personer har gode grunner til å reise uten å si ifra. Typisk er når noen forsøker å forlate kontrollerende eller voldelige forhold eller familie, personer som forsøker å forlate et kriminelt miljø, flukt fra tvangsekteskap og personer som forlater religiøse sekter. I slike tilfeller er det heller ikke uvanlig at den kontrollerende eller voldelige personen eller organisasjonen legger ut annonser om at en person har «forsvunnet» i et forsøk på å tvinge dem tilbake.

Å skille slike meldinger fra personer som trenger å bli funnet er ikke alltid mulig. Det reiser spørsmålet om man kan legge til grunn forutsatt samtykke for søk etter savnede.

3.2.4 Dokumentasjon av hendelse, innsatsområde og skadested mv

Instruksen spesifiserer ikke hva som menes med en «hendelse», men igjen må det dras et klart skille mot etterforskning som nevnt i punkt 3.2.1.

Det ligger i begrepsbruken «dokumentasjon» at det her er snakk om bruk av droner med videoopptak. Selve lagringen kan derfor utgjøre et inngrep, selv filmingen i seg selv ikke gjorde det.

Hvor stort inngrep i privatlivet dette alternativet innebærer, vil for det første avhenge av hvilket område det er snakk om. Et skadested kan være en vei hvor det har skjedd en kollisjon, men det kan også være en privat eiendom som en hage. Om flere hus står i brann kan det være nyttig å sende en drone for å se hvor langt brannen har spredd seg. En annen situasjon hvor droner kan være nyttige er hvis en person med våpen har forskanset seg i et hus. En drone kan da brukes til å finne ut hvor i huset personen er, eller for å holde øye med området for å se om de rømmer ut bakdøra. Slik bruk av kameradroner som er rettet mot private hjem vil utgjøre et inngrep.

Om personene som berøres av filmingen er i en situasjon hvor de forventer diskresjon er av betydning. For dokumentasjon av skadested er dette spesielt nærliggende, og samme hensyn som nevnt over om vern av integritet gjør at både opptak og lagring i slike tilfeller vil være inngrep i privatlivet.

Felles for dokumentasjon av hendelse og søk eller redningsoppdrag, er at det i forkant kan være vanskelig å forutse i forkant hvor sensitiv informasjon man vil ende med å fange opp.

3.3 Riksadvokatens retningslinjer

3.3.1 (Skjult) etterforskning/spaning

Riksadvokaten legger til grunn at bruk av kameradroner vil kunne være «et effektivt virkemiddel i pågående (skjult) etterforskning/spaning». Etterforskning er å innhente, sikre og analysere informasjon om en person med sikte på straffesaksbehandling.⁵² Skjult etterforskning vil innebære å gjøre dette uten at personen som etterforskes underrettes. Spaning er at politiet retter fokus mot bestemte personer eller steder og samler inn opplysninger, fordi de har mistanke om at et straffbart forhold foreligger eller forberedes.⁵³

Felles for både skjult og åpen etterforskning og spaning er at de retter seg mot bestemte personer, og har som formål å avdekke et straffbart forhold og fremskaffe bevis. Etterforskning er systematisk i sin karakter og i politiets lagring av materialet, gjerne med navn og andre opplysninger. Det er forutsatt ved etterforskning at politiet tar sikte på videre bruk av materialet. Politiets opptak og lagring av fotografier av en person er et inngrep i privatlivet.⁵⁴ At myndighetene lagrer data knyttet til enkeltpersoners privatliv er et inngrep.⁵⁵

Skjult videoovervåkning er ansett som den mest inngripende formen for videoovervåkning av EMD og er derfor alltid et inngrep i privatlivet.

Tradisjonell kameraovervåkning av private hjem vil klart utgjøre et inngrep. Det er likevel flere forskjeller. For det første vil kameradroner observere et hjem utenfra, typisk gjennom vinduene, mens skjulte overvåkningskamera plasseres inne i selve hjemmet. Ofte vil varigheten være kortere for kameradroner, selv om det er ikke noen nødvendighet at det er tilfelle. For eksempel kan dronen flys opp til et tak, og settes der for å spare batteri. Det kan være lettere å legge merke til at man blir filmet om dronen er i nærheten, men teknologisk sett er det fullt mulig at en kameradrone er utenfor synsvidde samtidig som kameraet kan filme enkelt-

⁵² NOU 2016: 24 s. 299.

⁵³ NOU 2004: 6 s. 275.

⁵⁴ Kjølbro (2020) s. 862.

⁵⁵ Kjølbro (2020) s. 861.

personer. Teknologisk utvikling vil gjøre at slik bruk blir lettere og lettere tilgjengelig. Måten overvåkningen rammer de berørte er imidlertid lik. Begrunnelsen for hjemmets vern er muligheten til å leve et privat liv hvor man kan ekskludere omverdenen og unngå uønsket oppmerksomhet. Selv om gardiner kan dras for, og man må regne med at folk utenfor har innsyn inn vinduene, er det noe helt annet at politiet iverksetter kameraovervåkning gjennom vindu. Selv kortvarig overvåking vil utgjøre et klart inngrep i disse interessene.

Eksempler på konkret bruk som utgjør et inngrep i privatlivet er å sende opp en drone for å sjekke om det er hasjplanter i en leilighet i en by. Patruljere gater med mye kriminalitet. Skal tradisjonell kameraovervåkning skje i private hjem eller områder vil det som regel være nødvendig for politiet å foreta innbrudd for å plassere kameraet. En liten kameradrone derimot kan flys inn et åpent vindu og settes på et skjult sted, for eksempel på toppen av en bokhylle hvor den ikke er lett synlig. Således har kameradroner et økt inngrepspotensiale sammenlignet med tradisjonell kameraovervåkning.

3.3.2 Operativ støtte for annen metodebruk

Operativ støtte vil være bruk av droner i tilknytning til gjennomføringen av annen metodebruk.

Kameradroner kan brukes som spaningsstøtte. Dette vil være en skjult politimetode, og medfører en tilleggsdimensjon til spaning som er på lengre avstand og mer inngripende enn tradisjonell spaning. Sammenlignet med tradisjonell kameraovervåkning vil kameradroner her ha et større potensiale for å fange opp store mengder irrelevant informasjon om tredjepersoner. Både personer som oppholder seg med eller interagerer med den mistenkte, og tilfeldige forbipasserende vil i større grad rammes av slik overvåkning enn de vil av tradisjonell skjult kameraovervåkning.

Kameradroner kan også brukes til å overvåke spesifikke steder hvor det foregår narkotikaoverleveringer. De kan brukes til å få gode bilder av overleveringen, eller til å informere politiet om når overleveringen foregår så andre tiltak eller pågrepelse kan iverksettes. En slik bruk forutsetter en kontinuerlig, skjult, overvåkning og er derfor svært inngripende.

De nevnte bruksmåtene legger et mer inngripende element til annen metodebruk, men kameradroner kan også brukes til å redusere hvor inngripende andre metoder er.

Det kan for eksempel være å overvåke inngangen til en bygning for å bedømme når man skal skru av og på romavlytning, slik at man ikke trenger å avlytte hele tiden og derfor unngår berøre tredjepersoner. En slik bruk vil imidlertid utgjøre et selvstendig inngrep i retten til privatliv, og på samme måte som tradisjonell kameraovervåkning vil det kunne berøre tredjepersoner.

Kameradroner kan derfor brukes til å bedømme når man skal skru av og på romavlytning. Slik kan kameradroner brukes for å gjøre bruken av andre skjulte tvangsmidler mindre inngripende, men utgjør likevel selvstendige inngrep i retten til privatliv. Elementer som gjør kameraovervåkning mindre inngripende kan benyttes her, for eksempel at opptak ikke lagres, at kameraet ikke rettes mot vinduer osv.

En annen relevant bruksmåte er til støtte for hemmelig ransaking. Mens politiet gjennomfører en ransaking av en mistenkts bolig, kan en kameradone brukes til å holde øye med den mistenktes bevegelser. Tjenestemennene som gjennomfører den hemmelige ransakingen kan dermed varsles om den mistenkte vender hjemover, slik at de ikke blir oppdaget. Dette kan også være en nyttig bruk når politiet plasserer annet overvåkningsutstyr som peiler eller utstyr for romavlytning.

Alle disse bruksmåtene utgjør klare inngrep i privatlivet, da de blant annet er systematisk overvåkning som retter seg mot en identifisert person. Inngrepet som skjer ved bruk av kameradronen kommer da i tillegg til andre eventuelle inngrep den støtter.

3.3.3 Gjennomføring av en pågripelse el.

Om noen tas på fersk gjerning og stikker av, kan kameradroner brukes til å følge personens bevegelser, samtidig som politiet etterfølger dem, for å unngå at politiet mister dem av sporet. For eksempel hvis politiet følger en gjerningsmann som flykter i bil og gjerningsmannen tar en brå sving inn en sidegate som politiet ikke klarer å følge. En kameradrone som har oversikt over veiene fra oven vil gjøre det mulig for politiet å ta en annen vei og avskjære gjerningsmannen.

På samme måte kan kameradroner kan også brukes til å lokalisere en mistenkt som flykter til fots, slik at politiet kan avskjære dem ved et nyttig punkt. Om kameradronen utstyres med infrarød sensor kan den også brukes til å lokalisere personer i mørket eller når de har gjemt seg i skog og terreng.

En kameradrone kan også plasseres utenfor en bygning, som den mistenktes bolig eller et møtested, så politiet kan pågripe en mistenkt når de oppsøker stedet.

På samme måte som spaningsstøtte vil denne typen bruk naturlig nok være et inngrip i privatlivet. I tillegg vil den kunne fange opp mye unødvendig informasjon om tredjepersoner, og innebære et inngrep overfor dem også. Hvor mye tredjepersoner berøres vil avhenge av stedet, og bruk av kameradroner utenfor boliger og i tettbygde områder vil være mer inngripende.

3.4 Utgjør utilsiktet filming av private hjem et inngrep?

Det klare utgangspunktet er at filming i private hjem utgjør et inngrep i privatlivet. Bruk av droner til å for eksempel filme inn gjennom vinduene i et privat hjem vil derfor helt klart også utgjøre et inngrep. Om kameraet befinner seg inne i rommet eller utenfor er av liten betydning for den som overvåkes.

Selv om det kan argumenteres for at bruk av droner er mindre inngripende fordi overvåkingen normalt sett vil være av kortere varighet enn ved installasjon av et kamera inne i et hjem, mener jeg at dette ikke kan ha avgjørende betydning. EMD har uttalt at alle har en rett til å leve privat, uten å utsettes for uønsket oppmerksomhet. Bare vissheten om at videoovervåking gjennom et vindu, men droner kan skje vil kunne påvirke hvordan personer oppfører seg i sitt eget hjem, selv hvis de aldri blir utsatt for overvåking. Måltrettet filming inn i private hjem med droner vil derfor falle innenfor den beskyttede sfæren etter EMK artikkel 8.

Men hvordan forholder det seg om en drone *ved et uhell* får innsyn inn vinduet i et privat hjem når den filmer noe annet? Spørsmålet har ikke vært behandlet i EMD for annen kameraovervåking, antagelig fordi utilsiktet filming inn i private hjem ikke er et problem som oppstår i noen stor grad ved bruk av tradisjonelle stasjonære kamera. Siden kameradroner er mobile vil det derimot være nærliggende at problemstillingen oppstår, spesielt ved filming i byer hvor man gjerne finner offentlige områder hvor allmenheten ferdes på bakkeplan og leiligheter i de øvre etasjene i bygg rundt.

Selv om problemstillingen ikke er behandlet av EMD kan man trekke slutninger fra vurderingen EMD gjør når det kommer til grensdragningen for privatliv i det offentlige rom. Som nevnt er det trukket et skille mellom filming med og uten lagring av videoopptak. Kameraovervåking av en offentlig plass er ikke et inngrep i privatlivet når videomaterialet ikke lagres. [gjelder det bare hvis det ikke er skjult?] Begrunnelsen er at slik filming uten lagring kan sammenlignes med å direkte bli observert av andre mennesker i det offentlige rom, noe alle må forvente å tåle. For filming med lagring derimot må det gjøres en konkret vurdering av om det foreligger et inngrep.

Det følger imidlertid ikke dermed automatisk at samme skillet bør gjelde for filming med droner. Private hjem utgjør selve kjernen for vernet om privatlivet. Som nevnt er en persons berettigede forventninger om å få være i fred et sentralt moment ved vurderingen av om film-

ing på andre steder enn en persons private hjem og lokaler utgjør et inngrep i privatlivet. At en kameradroner flyr rundt utenfor vinduet ditt vil nok for de fleste oppleves som at de ikke er helt «i fred», selv om det skulle være tydelig at dronen er der for å filme noe annet, f.eks. en demonstrasjon som foregår i gata under. Selve vissheten om at man kan bli filmet i sitt private hjem kunne påvirke hvordan man oppfører seg.

Et annet moment er at det ikke nødvendigvis vil være klart for personen at det ikke gjøres noe videoopptak når dronen ved et uhell filmer inn i hjemmet deres. Det er heller ikke mulig for personen å vite hvor mange eller hvem det er som ser på videostrømmen «på den andre siden». På disse områdene skiller kameradroner seg klart fra vanlige tilfeldige observasjoner. Selv om det hender at personer på gata eller en nabo på andre siden av veien får innsyn inn vinduet i hjemmet ditt vil man i det minste kunne se dem selv også.

Hvis slik utilsiktet filming, også uten opptak, utgjør et inngrep i retten til privatlivet, vil det innebære at de øvrige vilkårene for å gjøre inngrep etter artikkel 8 annet ledd må være oppfylte for situasjoner hvor en politidrone kan komme til å få innsyn inn i et privat hjem

Et annet spørsmål er om det å bare fly en drone i et område med private hjem kan utgjøre et inngrep. Det kan være vanskelig eller umulig å se hvor kameraet til en drone faktisk peker. Hvis en drone i lengre tid står stille eller beveger seg rundt i et område med private hjem vil det derfor kunne føles som om man blir filmet, selv når dronen i realiteten filmer noe annet eller når kamera ikke engang er på. Siden EMD vektlegger hvordan en person endrer oppførsel når de føler at de ikke får være i fred fra overvåkning kan det argumenteres for at bruk av droner i boligområder generelt må utgjøre inngrep i retten til privatliv.

4 Det formelle lovskravet

I punkt 3 fastslo jeg at visse typer bruk av kameradroner utgjør et inngrep i privatlivet. Retten til privatliv er dog ikke absolutt, og inngrep tillates om vilkårene i artikkel 8 annet ledd er oppfylt. For å sikre konvensjonens utgangspunkt om å beskytte privatlivet mot inngrep, oppstiller EMK artikkel 8 nr. 2 vilkår om at tiltak som utgjør et inngrep i privatlivet blant annet skal skje «in accordance with law», eller «i samsvar med loven» i den norske oversettelsen. I tillegg har EMD gjennom rettspraksis stilt opp to kvalitetskrav til lovhjemmelen: Den må være tilstrekkelig tilgjengelig, «adequately accessible», og tilstrekkelig presis, «sufficient precision». Lovskravet har altså en formell side; kravet om samsvar med lov, og en materiell side; kvalitetskravene som stilles til hjemmelen. I denne delen skal jeg behandle lovskravets formelle side.

4.1 Det formelle lovskravet etter EMK

Det følger av EMDs praksis at det stilles et krav til at inngrepet «should have some basis in domestic law», altså at inngrepet må ha et eller annet grunnlag i nasjonal rett.⁵⁶

Dette innebærer at ordet «lov» i den norske oversettelsen av konvensjonen må leses i vid forstand. EMK stiller ikke opp noe absolutt krav om at et inngrep må være forankret i formell lov vedtatt av statenes lovgivende organer. Forankring i ulovfestet rett, rettspraksis og rettsregler av lavere rang enn lov, kan danne tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag.⁵⁷ Det samme kan rundskriv og instruksjer om administrativ praksis fra et overordnet organ til et underordnet.⁵⁸

For å unngå misforståelser vil jeg heretter bruke «rett» om rettsregler i vid forstand. Årsaken til at EMD opererer med et materielt lovsbegrep er at konvensjonen også gjelder for medlemsland som følger mindre lovbaserte rettstradisjoner, for eksempel England med sin common law-tradisjon.

I tolkningen av medlemsstaters nasjonale rettsgrunnlag gir EMD statene en betydelig skjønnsmargin. EMD har uttrykt at «it is primarily for the national authorities, notably the courts, to interpret and apply domestic law».⁵⁹ Årsaken er at det er det nasjonale rettsapparatet som er best egnet til å tolke og anvende nasjonal rett. Som følge av skjønnsmarginen drøfter EMD sjelden om lovskravets formelle side er oppfylt. Domfellelser skjer i hovedsak hvor den materielle delen av lovskravet, kvalitetskravene, ikke er oppfylt.

⁵⁶ Bl.a. *Rotaru v. Romania* (2000) avsnitt 53.

⁵⁷ *Kruslin v. France*, no. 11801/85, 24 april 1990, avsnitt 29.

⁵⁸ *Leander v. Sweden*, no. 9248/81, 26 mars 1987 avsnitt 51-52

⁵⁹ *Rotaru v. Romania* (2000) avsnitt 53.

Det kan stilles spørsmål ved om det holder at det finnes et eller annet grunnlag, eller om grunnlaget må være gyldig etter nasjonal rett. Det er altså snakk om situasjoner hvor en inngrepshjemmel tilfredsstillende materielle kravene konvensjonen stiller, men er ugyldig på nasjonalt nivå som følge av strid med interne prinsipper. Spørsmålet er særlig relevant fordi vi i norsk rett har et strengere lovskrav enn det som følger av konvensjonen. Hvis konvensjonen krever et gyldig rettsgrunnlag etter nasjonal rett, vil det innebære at det skal mindre til for å fastslå brudd på menneskerettighetene i stater som nasjonalt har sterkere lovgivningstradisjoner. For politiets bruk av droner kan både legalitetsprinsippet, som nå kommer til uttrykk i Grl. § 113, og som krever at «myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov», og Grl. § 102 om respekten til privatliv, danne skranker for hva som utgjør en tilstrekkelig lovhjemmel.

Selv om både lovskravet i EMD og legalitetsprinsippet i norsk rett er utslag av samme rettsstatsprinsipp, er det forskjeller mellom dem.⁶⁰ Legalitetsprinsippet i norsk rett krever til forskjell fra EMK at inngrep har hjemmel i formell lov, eller er gitt i medhold av slik, altså i forskrift gjennom derogasjonsbestemmelser. Overordnet sett kan man si at det norske legalitetsprinsippet er strengere enn EMKs lovskrav.

Spørsmålet blir da om Grunnlovens strengere legalitetsprinsipp også må overholdes for at et inngrep skal være i tråd med EMK. Spørsmålet kan deles i to: (1) spørsmålet om EMK krever at et inngrep i konvensjonens rettigheter skjer i samsvar med nasjonal rett, og (2) spørsmålet om *norsk rett* krever at inngrep i konvensjonens rettigheter skjer i samsvar med legalitetsprinsippet som nå kommer til uttrykk i Grl. § 113.

Svaret på spørsmål (1) kan fastslås kort. EMD har uttalt at et inngrep må ha «sufficient legal basis in domestic law».⁶¹ Dette innebærer at det må foreligge nasjonale regler som gir myndigheten rett til å foreta inngrepet, og i tillegg må de materielle og prosessuelle reglene i nasjonal rett være overholdt.⁶²

4.2 Krever Grl. lovhjemmel for inngrep i konvensjonens rettigheter?

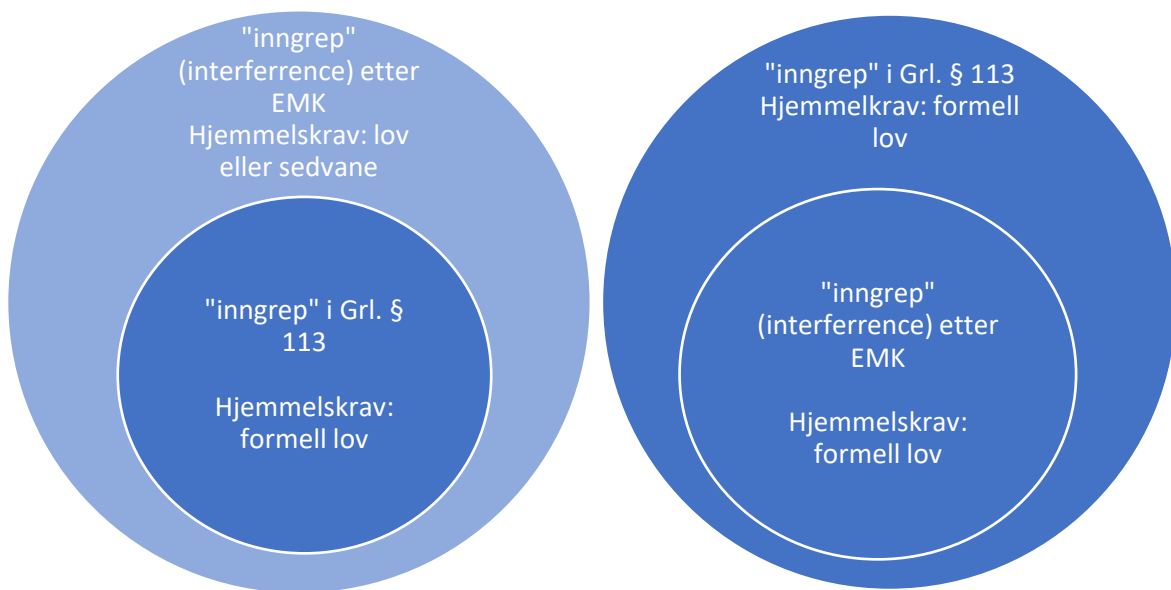
Her behandler jeg spørsmål (2): Spørsmålet om *norsk rett* krever at inngrep i konvensjonens rettigheter skjer i samsvar med Grunnlovens strengere regler om lovhjemmel. Særlig er § 113, legalitetsprinsippet, og § 102, vernet om privatlivets fred, av betydning.

⁶⁰ NOU 2004: 6 s. 37.

⁶¹ Bernh Larsen Holding AS and Others v. Norway, no. 24117/08, 14 mars 2013, avsnitt 126.

⁶² Kjølbros (2020) s. 837.

Dette kan uttrykkes som et spørsmål om samsvar mellom Grunnlovens og EMKs inngrepsbegrep. Hvis Grunnlovens inngrepsbegrep er *snevvrere* enn EMKs, betyr det at bare inngrep i Grunnlovens forstand trenger hjemmel gitt i medhold av formell lov, mens inngrep i EMKs forstand i utgangspunktet både kan hjemles i lov, rettspraksis og sedvane. Dette ville altså gitt to 'nivåer' av beskyttede rettigheter, se lyseblå figur. Hvis «inngrep» etter Grunnloven derimot er et *videre eller likt* begrep som det i EMK, vil legalitetsprinsippet alltid få anvendelse i *norsk rett* når det foreligger et inngrep etter EMK. Ettersom EMK krever et gyldig rettsgrunnlag i nasjonal rett, resulterer dette i kun ett nivå av rettigheter som gir utslag for rettsvirkningene, se mørkeblå figur.



Grunnloven § 113 klargjør ikke hva som utgjør et «inngrep». Paragrafen ble tatt inn i forbindelse med Grunnlovsreformen i 2014, og er en videreføring av legalitetsprinsippet, som allerede eksisterte som konstitusjonell sedvanerett. Lovgiver hadde intet ønske om å endre innholdet i legalitetsprinsippet. Begrepet «inngrep» omfatter både myndighetenes vedtak, og faktiske handlinger som virker inngripende for enkeltpersoner.⁶³

Spørsmålet i det følgende blir derfor: Når krever bruk av kameradroner hjemmel i formell lov i medhold av det nasjonalrettslige legalitetsprinsippet.

4.2.1 Den generelle utvikling av legalitetsprinsippet på straffeprosessens område
 Selv om det alminnelige legalitetsprinsippet etter norsk rett ofte uttrykkes som at inngrep overfor borgerne må ha hjemmel «i» lov, er det ikke et krav at hjemmelen er gitt i selve loven.

⁶³ Bårdsen (2017) s. 14. Rt-2010-610 Sårstell (27)

Hjemmelen kan også gis i medhold av lov, som for eksempel gjennom at lovgivningsmyndighet er delegert til forvaltningen.⁶⁴ Det er altså til forskjell fra det strafferettslige legalitetsprinsippet i grl. § 96, som krever at straff forankres i en lovbestemmelse, og inneholder et forbud mot analogisk anvendelse av lovbestemmelsene.⁶⁵ Det betyr at politiets metodebruk ikke nødvendigvis krever hjemmel i lov etter det alminnelige legalitetsprinsippet. For eksempel kan spaning på offentlig sted i utgangspunktet foretas i kraft av den alminnelige handlefriheten.⁶⁶

Det kan argumenteres for at det i nyere tid har skjedd en skjerping av det alminnelige legalitetsprinsippet hva angår politiets metodebruk i etterforskning.

Rt. 1984 s. 1076 handlet om bevisprovokasjon, og har uttalelser om ekstraordinære etterforskningsmetoder generelt. Høyesterett uttalte at «når lovgiveren har avstått fra å gi regler om bruk av ekstraordinære etterforskningsmetoder, har det ikke vært ut fra den forutsetning at slike metoder skulle være helt forbudt. Meningen har vært at grensen bør trekkes av domstolene i det enkelte tilfellet». Altså var ikke ekstraordinære etterforskningsmetoder nødvendigvis et «inngrep» omfattet av legalitetsprinsippet, og kunne i prinsippet utøves uten lovhjemmel.

Terskelen for hva som regnes som et inngrep etter det alminnelige legalitetsprinsippets forstand har deretter blitt skjerpet gjennom høyesterettspraksis i senere tid. Høyesterett har særlig stilt et strengere krav til hjemmelen i saker som gjelder politiets bruk av skjulte etterforskningsmetoder.

I Rt. 2009 s. 394 la ankeutvalget til grunn at straffeprosessloven § 216 annet ledd bokstav b ikke gir adgang til å identifisere brukeren av et bestemt anlegg – her en mobiltelefon – da ordlyden bare omfattet det å identifisere selve anlegget. Hverken bestemmelsens ordlyd eller forarbeidene ga støtte for noe annet enn at lovgiver hadde ment å gi en uttømmende liste. Ankeutvalget uttalte at «kravet til klar lovhjemmel må stå sterkt på dette området», og viste til både det alminnelige legalitetsprinsippet og EMKs artikkel 8. For skjult etterforskning vil bruksmåter som klart går utenfor ordlyden i en uttømmende bestemmelse altså være i strid med legalitetsprinsippet.

I HR-2014-2288-A avsnitt 24, uttalte Høyesterett at «integritetsinngrep» «bare er tillatt dersom, og utelukkende i den utstrekning, dette har hjemmel i lov, direkte eller ved forskrift med hjemmel i lov». Saken omhandlet bruk og oppbevaring av materiale som var innhentet ved kommunikasjonskontroll.⁶⁷

⁶⁴ Eckhoff og Smith (2018) s. 342.

⁶⁵ Frøberg (2015) s. 46-47.

⁶⁶ Frøberg (2015) s. 66.

⁶⁷ HR-2014-2288-A, avsnitt 24.

I dommen vurderte Høyesterett det alminnelige legalitetsprinsippet og lovskravet i EMK art. 8 sammen. En slik sammenslått vurdering er en metode som høyesterett har brukt flere ganger. Nøyaktig hvilken betydning dette har er uklart. Det kan tyde på at i hvert fall kjernen av inngrepsbegrepet er den samme begge steder. En mulighet er at Høyesterett anser rekkevidden av vernet i Grunnloven og EMK som likt. Eventuelt kan årsaken være at det er mindre klart hva som utgjør et «inngrep» etter det norske legalitetsprinsippet sammenlignet med et inngrep i privatlivet etter EMK, hvor både terskelen og momenter er mye grundigere redegjort for gjennom EMDs praksis. Ved å legge inngrepsdefinisjonen i EMK til grunn, samtidig som man anvender det strengere norske hjemmelskravet, vil man kunne «sikre» seg mot både konvensjonsbrudd og grunnlovsstridige inngrep.

I 2020 kom en ny sak om bevisprovokasjon opp for Høyesterett i HR-2020-2137-A. Saken var en straffesak, og omhandlet at en person var tiltalt for å ha bestilt grove seksuelle overgrep mot barn over internett. Politiet hadde benyttet seg av bevisprovokasjon, og et av spørsmålene i saken var om dette trengte hjemmel i lov. Høyesterett videreførte Rt-1984-1076 med dissens 1-4. Flertallet uttalte at siden spørsmålet om utradisjonelle etterforskningsmetoder ikke hadde blitt vurdert i forarbeidene til Grunnloven, betyr det at «Stortinget forutsatte» at Grl. § 113 ikke skulle virke inn på bruken av utradisjonelle etterforskningsmetoder «som vart nytta innfor dei rammene som mellom anna var fastagte av Høgsterett og omtalte i Riksadvokatens rundskriv». ⁶⁸

Avgjørelsen kan være et eksempel på at en utvikling mot et strengere legalitetsprinsipp for etterforskningsmetoder ikke er helt konsekvent. Dommen omhandler imidlertid en etterforskningsmetode som ikke er skjult, og bryter således ikke med at det har skjedd en innskjerping for skjulte etterforskningsmetoder.

Selv om den nøyaktige grensen for omfanget av inngrepsvernet etter EMK artikkel 8 og det nasjonalrettslige legalitetsprinsippet ikke er klar, kan man dra noen hovedlinjer. Den alminnelige handlefriheten vil ikke være tilstrekkelig hjemmel for politiets metodebruk hvis de medfører inngrep i privatlivet etter EMK artikkel 8 første ledd. Som et minimum må i alle fall EMKs lovskrav være oppfylt. Den nedre grensen for legalitetsprinsippet er uklar, men prinsippet omfatter i alle fall inngripende skjulte etterforskningsmetoder. For slike metoder må lovhjemmelen være tilstrekkelig klar, og bruksmåter som går utenfor ordlyden i en uttømmende bestemmelse vil være i strid med legalitetsprinsippet. Kravet til klar lovhjemmel må

⁶⁸ HR-2020-2137-A, avsnitt 40

stå sterkt på dette området. De mest inngripende formene for bruk av kameradroner vil da også kreve lovhjemmel etter det alminnelige legalitetsprinsippet

4.2.2 Hvordan bruk av kameradroner utgjør et inngrep etter artikkel 8 nr. 2 legalitetsprinsippet

I punkt 3 redegjorde jeg for typiske bruksmåter for kameradroner og om disse medførte inngrep i privatlivet, jf. EMK artikkel 8 første ledd. Nå vil jeg ta utgangspunkt i typetilfellene som utgjorde inngrep, jf. artikkel 8, og vurdere hvilke som klart krever lovhjemmel etter det nasjonalrettslige legalitetsprinsippet, og hvilke det er mer usikkert om krever slik lovhjemmel. Sistnevnte vil, som et minimum, uansett måtte oppfylle legalitetskravet i EMK.

Både streaming og opptak med lagring fra offentlige steder er inngrep, jf. EMK, når det gjøres et forsøk på å identifisere personene.

En av de mest inngripende måtene å bruke kameradroner på er å foreta vedvarende (skjult) spaning som retter seg mot og overvåker bestemte personer, samt å lagre opptak fra spaningen, uavhengig av om spaningen skjer på offentlig eller privat område. Dette vil kunne sammenlignes med tradisjonell skjult kameraovervåkning, men har en enda mer inngripende karakter fordi man aktivt overvåker noen, i motsetning til å tilfeldigvis fange dem på film på samme vis som ved bruk av et tradisjonelt overvåkingskamera. Slik bruk av kameradroner må derfor klart omfattes av det skjerpede nasjonalrettslige legalitetsprinsippet, med de klarhetskravene det innebærer.

Opptak av demonstrasjoner hvor det enkeltpersoner blir identifisert, eller hvor det gjøres et forsøk på dette, vil også klart være et inngrep på lik linje med tradisjonell skjult kameraovervåkning i etterforskning, selv når det ikke faktisk foreligger noen etterforskning.

Det er antatt spaning med mobilt kamera i det offentlige rom kan gjøres med hjemmel i alminnelig handlefrihet. Mitt syn er at dette ikke kan gjelde om kameradroner brukes på samme måte som et mobilt kamera. Kameradroner kan holde seg på mye lengre avstand enn en spaner og allikevel ta gode bilder, slik at en drone ikke lenger kan sammenlignes med at en fysisk spaner observerer noen i person. Batteritid og videokvalitet blir også bedre og bedre, noe som gjør at intensiteten av mulige inngrep vil øke i tråd med teknologisk utvikling. Dette muliggjør vedvarende overvåkning en person på flere kilometers avstand, noe som helt klart har karakter av å være skjult kameraovervåking, og ikke spaning. 'Spaning' med kameradrone må derfor underlegges et skjerpet legalitetskrav.

Et spørsmål som oppstår, er om det om det at noe utgjør et inngrep etter EMK i seg selv er et argument for at det bør utgjøre et inngrep også etter Grunnloven. EMK er inntatt i norsk lov

gjennom menneskerettighetsloven § 2.⁶⁹ Etter § 3 skal bestemmelser etter konvensjonen gå foran norsk lov ved motstrid. Det følger av konvensjonens artikkel 1. at staten skal både respektere og sikre menneskerettighetene. Dette innebærer at staten både har en negativ forpliktelse, «til å avstå fra ulovlige inngrep i rettighetene», samt en positiv forpliktelse til å «sikre at konvensjonsrettighetene gis en effektiv beskyttelse».⁷⁰ Det betyr at EMK forplikter norske myndigheter til å, på eget initiativ, sørge for at reguleringen av politiets metodebruk er i tråd med de krav som EMK stiller. Hvis reglene for politiets bruk av kameradroner ikke tilfredsstillende konvensjonskravene utgjør det derfor et brudd på menneskerettighetene, selv om det ikke foreligger en dom fra EMD. Dette går jeg ikke videre inn på.

4.2.3 Rundskrivets hjemmelsgrunnlag gjør at det likevel kan være tilstrekkelig lovhjemmel også etter legalitetsprinsippet

Riksadvokaten legger til grunn at straffeprosesslovens bestemmelse om skjult kameraovervåkning ikke får direkte anvendelse på kameradroner. Begrunnelsen til riksadvokaten er at definisjonen av kameraovervåkning i bestemmelsen kun omfatter fastmonterte kamera.

Dette er i tråd med forarbeidene til bestemmelsen. Definisjonen av kameraovervåkning i strpl. § 202 a) er en gjentakelse? Et annet ord? av en opphevet bestemmelse i personopplysningsloven (2000) § 36.⁷¹ Originalt inneholdt ikke § 36 den samme begrensningen om at kamerautstyr måtte være fastmontert. I Prop. 47 L (2011-2012) ble det tatt opp om mobile kamera, som f.eks. webkamera, skulle omfattes av bestemmelsen. Departementet kom til at dette ikke var ønskelig, og at «for å tydeliggjøre at kun fastmontert utstyr er omfattet, mener departementet at dette bør sies uttrykkelig i definisjonen».⁷² I 2016 ble den nye definisjonen fra § 36 inntatt i straffeprosessloven, med formål om at definisjonen skulle «forstås på samme måte som den bestemmelsen».⁷³

Det betyr at strpl. § 202 a) helt klart ikke er ment å omfatte mobile kamera av noe slag, og kameradroner faller derfor utenfor ordlyden. Det er dessuten snakk om en annen «metode» enn hva § 202 a) omhandler, og ikke bare en annen «bruksmåte» av samme type kameraovervåkning som bestemmelsen regulerer. Riksadvokaten legger til grunn at strpl. § 202 a) skal anvendes på kameradroner «så langt det passer». Når Høyesterett har lagt til grunn at det må stilles særlige krav til klarhet i lovhjemler på dette området, kan ikke analogisk anvendelse av inngrepshjemler være tilstrekkelig.

⁶⁹ Dette følger også av strpl. § 4.

⁷⁰ Bruce (2018) s. 39.

⁷¹ Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven 2000).

⁷² I Prop. 47 L (2011-2012) punkt 7.3.5.3 til 7.3.5.4.

⁷³ Prop 68 L (2015-2016) s. 279.

I tillegg har riksadvokaten utformet egne regler for beslutningsmyndighet. Se figur for sammenligning med beslutningsmyndigheten i strpl. § 202 a).

Område og situasjon	Strpl. § 202 a skjult kameraovervåking	Fjernbetjente kamera i etterforskning (kameradroner)
offentlig sted	retten	påtalemyndigheten i politiet
privat sted	retten	politimester
hastetilfeller	påtalemyndigheten	spaningsleder
fortsatt overvåking	retten jf. strpl. § 216 d	påtalemyndigheten

Kravene til personell kompetanse er altså lempet Dette kan ha konsekvenser for kontrollen med bruk av droner og rettsikkerheten for personen som utsettes for overvåkingen. I praksis har riksadvokaten utformet en ny regel som på vesentlige måter avviker fra strpl. § 202 a).

De skjerpede kravene som det alminnelige legalitetsprinsippet stiller til skjult etterforskning, er ikke oppfylt. Bruk av kameradroner, som redegjort for over, mangler tilstrekkelig rettslig grunnlag i lov, jf. det alminnelige legalitetsprinsippet. Siden EMK krever at inngrep har et gyldig rettslig grunnlag i nasjonal rett, vil bruk av kameradroner i skjult etterforskning også være et brudd på EMKs artikkel 8 om privatlivets fred.

5 Det materielle lovskravet

5.1 Innholdet i kravet

EMD stiller krav om at hjemmelsgrunnlaget skal være for forenlig med «the rule of law», rettsstatsprinsippet. I punkt 4 vurderte jeg om den første delen av prinsippet, at inngrepet «should have some basis in domestic law», var oppfylt. I tillegg innebærer prinsippet at det stilles visse kvalitetskrav til selve lovhjemmelen, blant annet krav om at rettsreglene skal være tilgjengelige og at rettstilstanden skal være forutsigbar for den enkelte borger (forutsigbarhetskrav).⁷⁴

Dette blir gjerne formulert som at lovhjemmelen og vilkårene for å gjøre inngrep i privatlivet må være tilstrekkelig *tilgjengelige* (adequately accessible) og ha tilstrekkelig *klarhet* (sufficient precision). Tilgjengelighetskravet skal sikre at borgerne skal ha tilstrekkelige holdpunkter for å kunne vite hvilke rettsregler som gjelder for dem. I klarhetskravet ligger det at hjemmelen ikke må være for skjønnsmessig eller vagt utformet. Rettstilstanden skal være forutsigbar for den enkelte borger.

Kravet om tilgjengelighet er sjeldent et problem når hjemmelen er lov eller forskrift. Kravet om tilgjengelighet er ikke et formelt krav, og der hjemmelen følger av lovtekst eller forskrift er det heller ikke et krav om at den har blitt offentlig publisert.⁷⁵ En instruks fra en overordnet myndighet til et underordnet organ om tolkning og bruk av skjønnsmessige regler, administrativ praksis eller rettspraksis vil derimot ikke nødvendigvis fylle klarhetskravet.⁷⁶

Hvor *klar* utformingen må være varierer med inngrepets styrke. *Generelt* utelukker ikke klarhetskravet skjønnsmessige hjemler: En viss vaghet er nødvendig for at rettsreglene skal kunne anvendes på varierende forhold og for at rettsanvenderen kan endre tolkning med tiden.⁷⁷ Men omfanget av skjønn og på hvilken måte det skal utøves må være angitt med tilstrekkelig klarhet.⁷⁸ Dette innebærer at reglene må være så tilstrekkelig klare og presise at borgere kan forutse konsekvensen av handlingene sine, om dog med juridisk rådgivning.⁷⁹ Det er altså ikke et krav om at borgerne må kunne forutse rettstilstanden helt selv.

⁷⁴ Kjølbros (2020) s. 839, Case of Sunday Times v. The United Kingdom, no. 6538/74, 26. april 1979 avsnitt 49.

⁷⁵ Kjølbros (2020) s. 839.

⁷⁶ Kjølbros (2020) s. 840.

⁷⁷ Kjølbros (2020) s. 840.

⁷⁸ Kjølbros (2020) s. 842.

⁷⁹ Kjølbros (2020) s. 840.

Ved bruk av *straffeprosessuelle tvangsmidler* er det avgjørende at hjemmelsgrunnlaget angir vilkårene for at inngrepet kan finne sted og at reglene inneholder garantier mot vilkårlighet.⁸⁰ Reglene må også inneholde en avgrensning av karakteren av lovbrudd som kan begrunne inngrepet og en tidsmessig begrensning av inngrepet. I tillegg må hjemmelsgrunnlaget regulere hvordan inngrepet skal dokumenteres, slik at det er mulig å gjennomføre domstolkontroll av om inngrepet er lovlig, en fremgangsmåte som regulerer dokumentasjon, innholdet av resultatet fremgår så domstolskontroll er mulig.⁸¹

Det varierer hvor inngripende de forskjellige straffeprosessuelle tvangsmidlene er. Det er derfor også en forskjell på kravene som konvensjonen stiller til hjemmelsgrunnlaget. Kravet til hjemmelsgrunnlagets klarhet skjerpes ved alvorlige inngrep.⁸² Ved hemmelige inngrep, hvor risikoen for misbruk er større, skjerpes de kvalitative kravene til hjemmelsgrunnlaget.⁸³

Når det kommer til *straffeprosessuelle tvangsmidler*, må det være et balanseforhold mellom forutsigbarhet for borgerne og hensynet til en fungerende rettshåndhevelse fra myndighetenes side. I *Malone mot Storbritannia* uttalte EMD at kravet til klarhet ikke er så strengt at staten er forpliktet til å i praksis gjøre det mulig for et individ å forutse når myndighetene sannsynligvis ville foreta kommunikasjonskontroll, med den konsekvens at individer vil kunne tilpasse atferden sin til dette.⁸⁴ Hjemmelsgrunnlagets vilkår for inngrep må allikevel være tilstrekkelig klare («sufficiently clear in its terms») til å tilstrekkelig indikere under hvilke omstendigheter og under hvilke vilkår myndighetene kan iverksette skjulte inngrep, med potensielt store konsekvenser, inn i en persons privatliv.⁸⁵

Som følge av en høy risiko for misbruk og at *skjult overvåkning* ikke er offentlig, har EMD utviklet en rekke minstekrav («minimum safeguards») som «should be set out in statute law to avoid abuses».⁸⁶ Minstekrav vil typisk omfatte at en rekke forhold må reguleres, slik som art, omfang og varighet av den mulige skjulte overvåkingen, hvilke vilkår som må være oppfylt for å iverksette skjult overvåkning, hvem som har kompetanse til å tillate og gjennomføre tiltakene, hvem som fører tilsyn, og hvilke rettsikkerhetsgarantier som foreligger i nasjonal rett. Dette gjelder også for lagring og oppbevaring av persondata.⁸⁷

⁸⁰ Kjølbros (2020) s. 845.

⁸¹ Kjølbros (2020) s. 845.

⁸² Kjølbros (2020) s. 846.

⁸³ *Case of Malone v. The United Kingdom*, no. 8691/79, 2. august 1984. Avsnitt 67-68.

⁸⁴ *Malone v. The United Kingdom* (1984) avsnitt 67.

⁸⁵ *Malone v. The United Kingdom* (1984) avsnitt 67.

⁸⁶ *Case of Shimovolos v. Russia*, no. 30194/09, 21. juni 2011. avsnitt 67.

⁸⁷ Kjølbros (2020) s. 845.

Disse kravene til lovhjemmel for straffeprosessuelle tiltak, skjult overvåkning, og lagring og oppbevaring av persondata innebærer at selv om konvensjonens lovskrav i utgangspunktet ikke innebærer et krav om hjemmel i formell lov, viser konvensjonspraksis at andre hjemmelsgrunnlag enn formell lov vanskelig vil oppfylle disse kravene. England har en rekke ganger blitt dømt for konvensjonsbrudd som følge av at deres politimetoder ikke har hatt hjemmel i formell lov, til tross for at metodene var hjemlet etter den nasjonale retten. Dette har ført til en detaljert lovregulering av politimetoder i England, til tross for deres common law-tradisjon.

1.1 Klarhetskravet

Spørsmålet blir da om dagens norske regler for bruk av kameradroner oppfyller disse materielle vilkårene. EMD har også utviklet tilleggsvilkår for særlig inngripende tiltak

Kravet om tilgjengelighet er ikke et formelt krav, og der hjemmelen følger av lovtekst eller forskrift er det ikke et krav om at den har blitt offentlig publisert.⁸⁸

Som nevnt over er kravet om tilgjengelighet er sjeldent et problem når hjemmelen er lov eller forskrift, men kan bli det om hjemmelen følger av instruks om tolkning av skjønnsmessige regler, administrativ praksis og rettspraksis.

Riksadvokatens rundskriv og politidirektoratets instruks er gitt internt, og er rettet mot politiets utøvelse av offentlig myndighet. Det vil for disse altså være et noe strengere krav til tilgjengelighet.

Riksadvokatens retningslinjer offentliggjøres på nettsidene deres, og et søk på «kamera» vil raskt føre til at personen som leter finner rundskrivet⁸⁹ I tillegg er retningslinjene tilgjengelig i Lovdata Pro, men ikke i gratisversjonen, så de fleste vil nok ikke ha tilgang til dette. Et søk på riksadvokatens nettsider forutsetter riktignok kunnskap om at riksadvokaten er ansvarlig for ledelsen av påtalemyndigheten, men som nevnt er det ikke et krav om at borgerne må kunne finne hjemmelen helt uten juridisk hjelp. Retningslinjene regler spinger dessuten ut av strpl. § 202 a, som også handler om kameraovervåkning, det gjør det lettere å forutse at særregler kan gjelde. Retningslinjene er altså ganske tilgjengelig.

Politidirektoratets instruks er i motsetning til riksadvokatens retningslinjer ikke enkelt tilgjengelig på nett⁹⁰ Instruksene er kun tilgjengelig i Lovdata Pro. Det er ikke umulig å få til-

⁸⁸ Kjølbros (2020) s. 839.

⁸⁹ <https://www.riksadvokaten.no/document/>

⁹⁰ <https://www.politiet.no/>

gang til instruksen, men de aller fleste har ikke tilgang til Lovdata Pro, og et abonnement er svært dyrt. I tillegg hjemler den bruken av kameradroner i politiloven § 7 første ledd, som ikke i det hele tatt handler om kameraovervåking. Teknisk sett inneholder politiloven § 7 første ledd bare inngrepsituasjonene, mens annet ledd er inngrepsmåtene. Instruksen innfortolker at kameradroner kan brukes med grunnlag i «blant annet» i annet ledd. Dette får også betydning for forutberegneligheten som vist under. Man vil være helt avhengig av å ha instruksens først for å forstå at § 7 brukes til å hjemle bruken av droner. Kravet om tilgjengelighet er ikke oppfylt.

1.2 Forutsigbarhet

I dette punktet foretar jeg den konkrete vurderingen av om hjemmelsgrunnlaget for bruk av kameradroner gir tilstrekkelig forutsigbarhet for borgerne, med utgangspunkt i typesituasjonene. Som nevnt innebærer forutsigbarhetskravet at hjemmelen må være utformet med tilstrekkelig *klarhet og presisjon* til at borgerne kan innrette seg etter de gjeldende reglene.

5.1.1 Politidirektoratets instruks:

I punkt 8 «bruk av sensor på droner», behandler politidirektoratet vilkårene for å iverksette bruk av kameradroner utenfor etterforskning. Det vises først til politiloven § 7 første ledd, som «gir politiet rett til å iverksette tiltak for å sikre ro og orden, ivareta sikkerheten til personer, og for å avverge eller stanse lovbrudd». Deretter står typesituasjonene listet opp i instruksens.

I tillegg til å vise til politiloven § 7 første ledd gir politidirektoratet egne retningslinjer for bruk av kameradroner. Etter instruksens kan politiet bruke de for å «gjennomføre konkrete politioppdrag etter politiloven» når det er «nødvendig». Hvis bruken ikke innebærer at det innhentes personopplysninger kan de brukes når det er «hensiktsmessig». Politiet kan ikke bruke droner til «vedvarende eller gjentatt regelmessig personovervåking».⁹¹

Vilkåret for å bruke kameradroner på en måte som innebærer innhenting av personopplysninger er altså at det er «nødvendig». Hva bruken av kameradroner må være «nødvendig» *for* er ikke klart. Det mest nærliggende er å anta at nødvendighetskravet gjelder gjennomføringen av et konkret politioppdrag, jf. politiloven § 7 første ledd.

Et spørsmål er om ordlyden «nødvendig» betyr at droner bare kan brukes når oppdraget ikke kan gjennomføres ved bruk av andre tiltak. I så fall betyr det at bruk av kameradroner på en måte som innhenter personopplysninger ikke er tillatt der oppdraget kan gjennomføres for

⁹¹ Politidirektoratet (13. sept. 2019) s. 5-6.

eksempel ved bruk av helikopter eller observasjon med kikkert, selv om sistnevnte skulle være både dyrere og mer tidkrevende.

Selv om ordlyden «nødvendig» strengt talt tilsier at andre tiltak må være utelukket, fremstår en slik tolkning som ganske unaturlig. Under punktet «bakgrunn og formål» finner man at droner forventes «å medføre tidsbesparelser og en mer effektiv utnyttelse av politiets ressurser». Nødvendighetsvurderinger finnes i for eksempel politiloven § 6 fjerde ledd, og disse er ikke så strenge. Det som i alle fall er klart, er at droner ikke kan brukes der det bare vil være nyttig.

Minstekravene som er utviklet gjennom EMDs praksis gjelder også for lagring og oppbevaring av persondata, og bør helst følge av lov.⁹² Flere av disse er hverken regulert i instruksen eller politiloven § 7, blant annet varighet, omfang, tilsynsmyndighet, kompetanse til å tillate og gjennomføre tiltaket osv. *Hverken politiloven § 7 eller instruksene kan brukes til å hjemle innsamling av persondata.*

Politoloven § 7 første ledd oppsetter vilkår for når politiet skal kunne gripe inn. Siden instruksen er gitt med hjemmel i politilovens § 7, må paragrafens vilkår foreligge for at politiet skal kunne bruke kameradroner etter instruksen. Typesituasjonene som er listet opp i instruksen må altså være dekket i paragrafen.

Paragrafen er utformet slik at politiet kan anvende metodene som er listet i annet ledd om minst en av situasjonene i første ledd foreligger. Et spørsmål blir hvor godt de foreslåtte bruksmåtene dekkes av inngreps hjemlene i § 7 første ledd. Bruk av kameradroner til å etablere situasjonsforståelse ved arrangementer og hendelser kan være nyttig for å «stanset forstyrrelser av den offentlige ro og orden» jf. § 7 første ledd pkt. 1. Bestemmelsen kan dessuten bare brukes i det «offentlige» rom. Men dette tolkes vidt, og det offentlige rom omfatter steder hvor allmennheten ferdes, og faktisk eierrådighet er ikke avgjørende.⁹³ I tilfeller hvor det allerede har skjedd forstyrrelser, for eksempel ved opptøyer etter en fotballkamp eller i forbindelse med en demonstrasjon, er pkt. 1 dekkende. Men i tilfeller hvor forstyrrelser ikke har oppstått, er det et krav om at «omstendighetene» «gir grunn til frykt» for slike forstyrrelser. Politiet kan altså ikke bruke kameradroner etter politiloven § 7 første ledd pkt. 1 til å overvåke fredelige arrangementer bare for sikkerhets skyld.

En grense her må selvfølgelig dras mot den alminnelige handlefriheten. Som redegjort for i del 3 faller bruk av kameradroner til å observere folkemengder utenfor vernet i EMK dersom

⁹² Kjølbro (2020) s. 845.

⁹³ Legaldefinisjonen følger av strl. § 10.

det ikke er mulig å gjenkjenne enkeltpersoner fra videomaterialet, om det ikke er fokus på enkeltpersoner over lengre tid og om det ikke gjøres permanent opptak og bruken ikke har karakter av spaning. Siden dette ikke er inngrep i privatlivet etter hverken EMK eller norsk rett, vil politiet kunne iverksette slik bruk i medhold av den alminnelige handlefriheten.⁹⁴

Den andre inngrepsituasjonen i politiloven § 7 første ledd pkt. 2 tillater politiet å gripe inn «for å ivareta enkeltpersons eller allmenhetens sikkerhet». Ordlyden «ivareta» må forstås vidt. Selv om «ivareta» rent språklig impliserer en opprettholdelse av en sikker tilstand, følger det av forarbeidene at også gjenopprettelse av sikkerhet er omfattet.⁹⁵ I motsetning til for pkt. 1 er ikke bruken av kameradroner begrenset til det offentlige rom her. Om kameradroner brukes i hager eller andre steder hvor det er vanskelig å si at «allmenheten ferdes», er det altså kun pkt. 2 eller pkt. 3 som kan hjemle inngrep.

Det er nærliggende å hjemle søk og redningsoperasjoner i pkt. 2. Ifølge forarbeidene må det foreligge en «kvalifisert risiko for at noen skal kunne bli skadet», og i tillegg må skaden være av «et visst omfang».⁹⁶ Bestemmelsen kan for eksempel brukes hvor det er fare for selvmord eller ved søk etter en savnet person. Det betyr at terskelen for å gripe inn etter denne bestemmelsen er høyere enn for pkt. 1, hvor det holder at «orden og ro» står i fare for å bli forstyrret. Pkt. 2 kan også hjemle bruk av kameradroner til å etablere situasjonsforståelse ved arrangementer og hendelser, men da må det altså foreligge samme kvalifiserte risiko for at noen skal bli skadet av et visst omfang. Typisk er situasjoner hvor det foreligger risiko for skade, men hvor den offentlige ro og orden ikke er forstyrret og det ikke har skjedd noe straffbart. Verdt å merke seg er her at tinglig skade ikke er omfattet, da bestemmelsen spesifikt handler om «enkeltpersoner eller allmenhetens» sikkerhet.

Den tredje inngrepsituasjonen er «for å avverge eller stanse lovbrudd» jf. politiloven § 7 første ledd pkt. 3. Det følger av ordlyden at politiet her kan gripe inn for «stanse» pågående lovbrudd eller stanse nært forestående lovbrudd som enda ikke er begått, jf. «avverge». Ordet «lovbrudd» betyr objektivt sett straffbare handlinger.⁹⁷

Av typesituasjonene rundskrivet omfatter kan søk etter en gjerningsperson dekkes av denne bestemmelsen, så lenge det er snakk om et pågående eller nært forestående lovbrudd. Det må imidlertid dras en grense mot etterforskning.

⁹⁴ Med den forutsetning at bruken ikke er i strid med andre lovbestemmelser, for eksempel i luftfartslovgivningen.

⁹⁵ Ot.prp. nr. 22(1994-1995) s. 61.

⁹⁶ Ot.prp. nr. 22(1994-1995) s. 61.

⁹⁷ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 61.

Redegjørelsen ovenfor viser dessuten at § 7 første ledd ikke hjemler bruk av kameradroner til «dokumentasjon av hendelse, innsatsområde, skadested mv.». Dette er en av situasjonene som politidirektoratets rundskriv sier at politiet kan bruke kameradroner i, men dokumentasjon faller klart utenfor alle inngrepssituasjonene i politiloven § 7 første ledd. *Dokumentasjon av hendelse, innsatsområde eller skadested som innebærer et inngrep i privatliv med kameradroner, vil da utgjøre et brudd på EMK artikkel 8*

I tillegg er det uklart hva rundskrivet faktisk bruker som hjemmel. I punkt 8 gjengir først politidirektoratet hva politiloven § 7 kan brukes til. Deretter legger de til grunn at «politiet kan bruke ulike sensorer på droner for å gjennomføre konkrete politioppdrag etter politiloven».⁹⁸ Det er derfor uklarhet i hva som menes med «konkrete politioppdrag» etter politiloven. Er det bare snakk om konkrete politioppdrag hvor politiet griper inn med hjemmel i § 7, eller skal «etter politiloven» leses slik at også andre bestemmelser enn § 7 er mulige hjemler for bruk av kameradroner? Når innhentning av dokumentasjon, som klart ikke kan hjemles i § 7, er en av de foreslåtte bruksmåtene, reiser det spørsmål om andre hjemler er tenkt brukt. Uavhengig av om svaret på spørsmålet er ja eller nei, fører denne til en risiko for vilkårlighet i bruk av kameradroner.

I tillegg gir § 7 første ledd strengt tatt ikke «politiet rett til å iverksette tiltak». Første punktum? Ledd? regulerer hvilke situasjoner som må foreligge for at politiet kan gripe inn. Hjemmelen for å iverksette tiltak følger egentlig av paragrafens andre ledd.⁹⁹

Det største problemet er hvorvidt bruk av kameradroner dekkes av de tilgjengelige inngrepsmåtene som følger av politiloven § 7 annet ledd. Oppstillingen er ikke uttømmende jf. «blant annet» og det følger av forarbeidene at det heller ikke er ment at bestemmelsen skal være uttømmende.¹⁰⁰ Bruk av kameradroner skiller seg imidlertid klart fra de andre aktuelle tiltakene som politiet kan iverksette. Et spørsmål som oppstår er i hvilken grad man skal vektlegge ord som «stans», «ivareta» og «avverge» i disse bestemmelsene. Det kan være vanskelig å argumentere for at bruk av kameradroner «avverger» et lovbrudd. Det er heller et hjelpemiddel politiet bruker i arbeidet sitt med å avverge dette. Inngrepsmåtene som er listet opp i § 7 annet ledd har alle karakter av å være 'hands on' metoder som direkte stanser eller avverger en hendelse eller situasjon. Ingen av tiltakene er overvåkende av karakter. I tillegg har de opplistede tiltakene alle karakterer av å stanse den aktuelle situasjonen, noe bruk av kameradroner ikke gjør.

⁹⁸ Politidirektoratet (13. sept. 2019) s. 5.

⁹⁹ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 61.

¹⁰⁰ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 61.

Den eneste som dekkes tilfredsstillende er «ivareta» fra § 7 første ledd pkt. 2, hvor bruk av kameradroner er en direkte erstatning for tiltak som å ta seg inn i ulendt terreng til fots.

Instruksen har som gjennomgått over flere elementer som påvirker forutsigbarheten. Selv om inngrepshjemmelen i § 7 første ledd er klar i seg selv, er det ikke alltid klart hvordan tolkningen i rundskrivet kan være hjemlet i denne bestemmelsen. Henvisningen til hjemmelen er teknisk sett til feil ledd, men det er ikke av avgjørende betydning her. Selv om klarhetskravet ikke medfører et forbud mot skjønnsmessige eller ikke-uttømmende bestemmelser er det en grense for hvor langt utenfor ordlyden overordnede organers retningslinjer kan gå.

Bruk av kameradroner til å etablere situasjonsforståelse ved arrangementer og hendelser, som utgjør inngrep i privatlivet, har ikke tilstrekkelig klar hjemmel. Slik bruk vil være en krenkelse av retten til privatliv i EMK artikkel 8.

Bruk av kameradroner til søk og redningsoperasjoner har tilstrekkelig klar hjemmel. Dokumentasjon av hendelse, innsatsområde, skadested mv. har ikke tilstrekkelig klar hjemmel da det ikke omfattes av politiloven § 7 første ledd. Dokumentasjon som utgjør et inngrep i privatlivet, vil være brudd på EMK artikkel 8.

Vilkåret for bruk av kameradroner utenfor det offentlige rom når det ikke har skjedd en straffbar handling er altså at det foreligger en «kvalifisert risiko» for «et visst omfang» av skade. Dette kommer ikke frem i rundskrivet, som bare never at tiltak kan iverksettes etter politiloven § 7 første ledd.

5.1.2 Riksadvokatens retningslinjer

I denne delen skal jeg vurdere om klarhetskravet er oppfylt for hjemmelsgrunnlaget til den foreslåtte bruken av kameradroner i riksadvokatens retningslinjer. Retningslinjene gjelder for bruk av kameradroner i etterforskningsøyemed, noe som betyr at det stilles strengere krav til klarhet i hjemmelsgrunnlaget og at hjemmelen må fylle visse minstekrav.

I punkt 4 kom jeg til at bruk av kameradroner i skjult etterforskning ikke har tilstrekkelig hjemmel etter det nasjonalrettslige legalitetsprinsippet, og at slik bruk derfor er et brudd på konvensjonen. Riksadvokaten foreslår både åpen og skjult bruk, og at strpl. § 202 a skal anvendes «så langt det passer». Flere vilkår er også avklart generelt i retningslinjenes punkt 3.2-3.8. Jeg vil derfor vurdere om *selve retningslinjene, supplert av strpl. § 202 a*, kan utgjøre en tilstrekkelig hjemmel for bruk av kameradroner i både åpen og skjult etterforskningsøyemed.

5.1.2.1 Skjult bruk av kameradroner i etterforskningsøyemed

For skjult overvåkning og oppbevaring av persondata må det både finnes klare og detaljerte regler om omfanget og for anvendelse av tiltakene, og hjemmelen må tilfredsstillende en rekke minstekrav som skal hindre misbruk. Som redegjort for innledningsvis i punkt 5 bør minstekravene være vedtatt i lov, men dette er ikke et absolutt krav. Riksadvokatens rundskriv er svært detaljert og avklarer flere sentrale forhold generelt i retningslinjenes punkt 3.2-3.8. Ellers skal straffeprosessloven § 202 a anvendes så langt den passer.

Arten og omfanget av inngrepet kommer frem ved definisjonen av kameraovervåkning. Retningslinjene inneholder en egen definisjon av kameraovervåkning, som skiller seg fra straffeprosesslovens ved at vilkårene om at personovervåkingen må være regelmessig og vedvarende er fjernet.¹⁰¹ Det innebærer at også kortvarig og uregelmessig personovervåking omfattes av rettsikkerhetsgarantiene i retningslinjene. Spesielt kravene til personell kompetanse er positive for hensynet til å unngå vilkårlige inngrep i privatlivet. Hva som menes med personovervåking er imidlertid ikke utdypet. Vildere er det fastslått at det ikke kan utføres innbrudd for å gjennomføre overvåking, jf. punkt 3.6. Arten og omfanget av er således klart regulert.

Varigheten av overvåkingen er indirekte regulert i punkt 3.4 kompetanse. Påtalemyndigheten kan gi beslutning om tiltak som kan gjelde for inntil 4 uker, og som kan forlenge tiltakene ved behov. Det er altså ingen øvre grense for hvor lenge skjult overvåking med kameradroner kan vare. Til sammenligning setter strpl. § 202 a en absolutt øvre grense for varigheten av tradisjonell kameraovervåking på 4 uker. Skjult kameraovervåking med droner har potensiale til å være like inngripende som tradisjonell skjult overvåking. For straffeprosessuelle tvangsinngrep er det et krav at det skal foreligge en tidsmessig begrensning av tiltaket.¹⁰² Dette kravet er begrunnet i at den som utsettes for skjult kameraovervåking ikke har mulighet til å motsette seg tiltaket. På dette punktet er det også viktig å ta fremtidig teknologisk utvikling i betraktning. En kameradrone som kan ta klare bilder fra flere kilometers avstand har et stort inngreppspotensiale. Det er altså et rettsikkerhetsproblem at det ikke finnes noen tidsmessig begrensning av hvor lenge man kan overvåkes med kameradroner. Klarhetskravet på dette området inneholder minstekrav til hjemmelen både for å beskytte borgernes rettsikkerhet ved bruk av skjult kameraovervåking, og for å sikre forutsigbarhet. Minstekravet om å angi varighet er ikke oppfylt for riksadvokatens rundskriv fordi det ikke er angitt en øvre grense for hvor lenge overvåkingen kan foregå.

¹⁰¹ Riksadvokaten (17. sept. 2021) s. 3.

¹⁰² Kjølbro (2020) s. 845.

De øvrige minstekravene er oppfylt:

Vilkårene for å iverksette overvåking med kameradroner er også regulert i riksadvokatens retningslinjer. Bruk av kameradroner må være av vesentlig betydning for etterforskningen for å iverksettes.

Riksadvokaten har gitt egne regler for kompetansen til å tillate, gjennomføre og føre tilsyn med tiltakene, og som redegjort for i avhandlingens punkt 4.3.2. er disse lempet.

Reglene inneholder samme angivelse og avgrensning av karakteren av lovbrudd som kan hjemle tiltakene som strpl. § 202 a i retningslinjenes punkt 3.2. Samme kriminalitets- og mistankekrav skal anvendes.

Retningslinjene har også regler om dokumentasjon i punkt 3.4 og 3.7 regulerer sakens dokumenter og underretning i punkt 3.5.

Konklusjon:

Av minstekravene som konvensjonen setter til hjemmelsgrunnlaget for skjult kameraovervåking i etterforskning, er det bare kravet om varighet og tidsmessig begrensning som ikke er oppfylt. Siden dette er minstekrav betyr dette at riksadvokatens retningslinjer ikke oppfyller lovskravet i EMK artikkel 8 annet ledd. *Bruk av kameradroner som utgjør et inngrep i privatlivet kan derfor ikke hjemles i rundskrivet.*

At det ikke er angitt en tidsbegrensning for bruk av kameradroner i skjult etterforskning åpner for svært alvorlige inngrep i privatlivet. Sammen med at det ikke er gitt begrensninger i varigheten gir det et dårligere vern mot misbruk og tilfeldige inngrep.

Riksadvokatens retningslinjer tilfredsstillter ikke minstekravene for skjult kameraovervåking. Bruk av kameradroner i skjult etterforskning mangler vil være brudd på retten til privatliv i EMK artikkel 8.

Det neste spørsmålet blir om riksadvokatens rundskriv oppfyller klarhetskravet som stilles til bruk av kameradroner synlig overvåking. Siden det ikke er snakk om skjult etterforskning, stilles ikke et like sterkt krav til klarhet. Det holder at reglene er tilstrekkelig klare og presise at borgere kan forutse konsekvensen av handlingene sine, om dog med juridisk rådgivning.¹⁰³ Som redegjort for gir riksadvokatens rundskriv klare regler for vilkår og omfanget av bruk av

¹⁰³ Kjølbro (2020) s. 840.

kamferdråper i etterforskning. Mangelen på en øvre grense for overvåkningens varighet er også av mindre betydning, da enhver vil reagere å bli overvåket av en synlig kameradroner i flere uker. Det kan stille imidlertid stilles spørsmål om nytteverdien av en slik synlig bruk. *Uansett fyller riksadvokatens retningslinjer klarhetskravet.*

Avstand reiser også spørsmål. Kameradronen kan potensielt være flere hundre meter fra overvåkningens mål. Dette kan innebære at dronen i praksis er «skjult» for de som berøres av overvåkningen, inkludert tredjepersoner. Når virkningen blir lik for den berørte er det nærliggende å legge til grunn samme minstekrav som når overvåkningen er skjult 'med vilje'. Hensynet til rettsikkerhet tilsier også dette – om myndighetene kunne definere seg bort fra minstekravene ved å hevde at overvåkningen aldri var ment å være skjult vil dette åpne for misbruk. Bevissthet her er også viktig for å unngå at alvorlige inngrep i privatlivet skjer ved uhell.

Minstekravene gjelder også for lagring og oppbevaring av persondata.¹⁰⁴ Det kan stilles spørsmål om personovervåkning i etterforskningsøyemed er mulig å gjennomføre uten at persondata lagres eller oppbevares. *I den grad dette er mulig vil slik bruk kunne hjemles i riksadvokatens rundskriv jf. EMK artikkel 8. Her kan imidlertid også det alminnelige legalitetsprinsippet få betydning*

¹⁰⁴ Kjølbro (2020) s. 845.

6 Oppsummering og konklusjon

Avhandlingens problemstilling er om reguleringen av politiets bruk av kameradroner i norsk rett er samsvar med lovskravet i EMK artikkel 8.

I den grad det gjøres inngrep i privatlivet er svaret i all hovedsak «nei».

Det er helt klart ikke tilstrekkelige hjemler i norsk rett til å iverksette skjult etterforskning med kameradroner, da dette vil være brudd på både det alminnelige legalitetsprinsippet og lovskravet i EMK artikkel 8.

Også bruk av kameradroner i ro og ordensoperasjoner trenger ytterligere lovhjemmel. Politiloven § 7 kan vanskelig dekke alle situasjonene som politidirektoratet har innfortolket i den. Spesielt faller dokumentasjon av hendelse og søk etter gjerningsperson som ledd i etterforskning klart utenfor.

Bruk av kameradroner i søk og redningsoperasjoner er totalt sett minst problematisk – stort sett vil ikke slik bruk utgjøre et inngrep i privatlivet og politiloven § 7 første ledd pkt. 2 sammen med en innfortolkning av droner i «blant annet» i annet ledd, kan muligens utgjøre en tilstrekkelig hjemmel.

I den grad politiets bruk av kameradroner ikke utgjør et inngrep i privatlivet foreligger det heller ikke noe hjemmelskrav. Dette gjelder for eksempel bruk av kameradroner til å få oversikt over terreng og situasjonsforståelse hvor det ikke fokuseres på enkeltpersoner. Slik bruk kan utøves i kraft av den alminnelige handlefriheten, så lenge den ikke bryter med øvrige nasjonale rettsregler.

Et problem er imidlertid at selv når politiet etter beste evne prøver å innrette bruken sin for å unngå å gjøre inngrep i privatlivet, vil det være vanskelig for en operatør som styrer kameradronen i sanntid å unngå å rette fokus mot enkeltpersoner ved interessante hendelser. Siden utgangspunktet antagelig er at videomaterialet lagres, om ikke permanent, skal det da lite til for at terskelen for hva som er et inngrep overskrides. Hvis for eksempel en voldshendelse finner sted, vil det være unaturlig at tjenestemennene som ser på videostrømmen ikke skal forsøke å lagre videoen for videre straffeforfølgning. Når teknologien åpner for inngrep nødvendigvis etter min mening klare lovhjemler selv for bruk av kameradroner som ikke utgjør inngrep i privatlivet. Inngrep i privatlivet vil komme til å skje som en naturlig følge av menneskets nysgjerrighet og rettferdighetssans, og området bør derfor lovreguleres.

Litteraturliste

Bøker og artikler

Bruce, Ingvild, og Geir Sunde Haugland. *Skjulte tvangsmidler*. 2.utg., Oslo: Universitetsforl., 2018.

Bårdsen, Arnfinn. «Grunnloven, straffeprosessen og strafferetten – noen linjer i høyesteretts praksis etter grunnlovsreformen 2014» *Jussens venner* årg. 51, nr. 1 (2017) s. 1-44 [Lest i Lovdata Pro].

Eckhoff, Torstein, og Eivind Smith. *Forvaltningsrett*. 11.utg., Oslo: Universitetsforl., 2018.

Kjølbros, Jon Fredrik. *Den europeiske menneskerettigheds konvention -for praktikere*. 5. utg., Danmark: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2020.

Frøberg, Thomas. «Nyere praksis om det strafferettslige legalitetsprinsippet.» *Jussens venner* årg. 77, nr. 1-02 (2015) s. 46-71 [Lest i Lovdata Pro].

Mestad, Ola. «Rettenns kilder og anvendelse.» *Juridisk metode og tenkemåte*. Høgberg, Alf Petter og Jørn Øyrehagen Sunde red., Oslo: Universitetsforl., 2019, s. 77-112.

Styringsverktøy

Politidirektoratet. *PBS II: Instruks om bruk av droner i politiet*, 13. sept. 2019. Dokumentnr. RPOD-2019-4 [Lest i Lovdata Pro].

Riksadvokaten. *Politiets bruk av mobile og fjernbetjente kamera i etterforskningsøyemed*, 17. sept. 2021. Dokumentnr. RA-2021-845 [Lest i Lovdata Pro].

Lovsregister

1814 Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges grunnlov (Grunnloven).

1981 Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

1995 Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

1999 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).

2000 Lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven 2000).

2010 Lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven).

Forarbeidsregister

NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern – Politimetoder i forebyggende øyemed.*

NOU 2016: 24 *Ny straffeprosesslov.*

Ot.prp. nr. 22(1994-1995) *Om lov om politiet (politiloven).*

Ot.prp. nr. 60 (2004–2005) *Om lov om endringer i straffeprosessloven og politiloven*

	<i>(romavlytting og bruk av tvangsmidler for å forhindre alvorlig kriminalitet).</i>
Prop. 47 L (2011–2012)	<i>Endringer i personopplysningsloven.</i>
Prop. 68 L (2015–2016)	<i>Skjulte tvangsmidler.</i>
Prop. 4 L (2019–2020)	<i>Endringer i straffeprosessloven og politiregisterloven mv. (behandling av overskuddsinformasjon fra kommunikasjonsskontroll mv.).</i>

Konvensjoner og traktater

EMK	<i>Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter, Roma 4. november 1950. [Offisiell norsk oversettelse].</i>
-----	---

EMD-dommer:

Sunday Times v. The United Kingdom	<i>Case of Sunday Times v. The United Kingdom, no. 6538/74, 26. april 1979.</i>
Malone v. The United Kingdom	<i>Case of Malone v. The United Kingdom, no. 8691/79, 2. august 1984.</i>
Leander v. Sweden	<i>Case of Leander v. Sweden, no. 9248/81, 26. mars 1987.</i>
Kruslin v. France	<i>Case of Kruslin v. France, no. 11801/85, 24. april 1990.</i>
Niemietz v. Germany	<i>Case of Niemietz v. Germany, no. 13710/88, 16. desember 1992.</i>
Friedl v. Austria	<i>Case of Friedl v. Austria, No. 15225/89, 19 mai 1994.</i>
Amann v. Switzerland	<i>Case of Amann v. Switzerland [GC], no. 27798/95, 16. februar 2000.</i>
Rotaru v. Romania	<i>Case of Rotaru v. Romania, no. 28341/95, 4. mai 2000.</i>
Čonka and Ligue des droits de l’homme v. Belgium	<i>Case of Čonka and Ligue des droits de l’homme v. Belgium, no. 51564/99, 13. mars 2001.</i>
P.G. and J.H. v. The United Kingdom	<i>Case of P.G. and J.H. v. The United Kingdom, no. 44787/98, 25. september 2001.</i>
<i>Peck v. The United Kingdom</i>	<i>Case of Peck v. The United Kingdom, no. 44647/98, 28. januar 2003.</i>
Perry v. The United Kingdom	<i>Case of Perry v. The United Kingdom, no. 63737/00, 17. juli 2003.</i>
Shimovolos v. Russia	<i>Case of Shimovolos v. Russia, no. 30194/09, 21. juni 2011.</i>
Aksu v. Turkey	<i>Case of Aksu v. Turkey, no. 4149/04, 15. mars 2012.</i>

Bernh Larsen Holding AS and Others v. Norway	<i>Case of Bernh Larsen Holding AS and Others v. Norway</i> , no. 24117/08, 14. mars 2013.
Bărbulescu v. Romania	<i>Case of Bărbulescu v. Romania</i> , no. 61496/08, 5. september 2017.
López Ribalda and others v. Spain	<i>Case of López Ribalda and others v. Spain</i> , nos. 1874/13 and 8567/13, 17. oktober 2019.
Zoltán Varga v. Slovakia	<i>Case of Zoltán Varga v. Slovakia</i> , no. 58361/12, 20. juli 2021.

Norske dommer

Rt. 1984 s. 1076.

Rt. 2009 s. 394.

Rt. 2010 s. 610 (Sårstelldommen).

HR-2014-2288-A.

HR-2020-2137-A.

Nettsider

Næss, Hans Jørn. «Norsk politiet kjøper inn 200 droner.» (2021)

<https://kapital.no/tech/2021/05/20/7669296/norsk-og-svensk-politi-skal-bruke-160-millioner-kroner-til-droner> hentet 24.04.2022.

Politiets sikkerhetstjeneste (PST). «PST søker operativ tekniker til spaningsstøtte.» (2021)
<https://karrierestart.no/ledig-stilling/1799281> (2021) hentet 24.04.2022.