



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
5515-21

meddelad i Stockholm den 6 februari 2023

KLAGANDE

Uppsala kommun
753 75 Uppsala

MOTPART

Integritetsskyddsmyndigheten
Box 8114
104 20 Stockholm

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Stockholms dom den 27 augusti 2021 i mål nr 6242-20

SAKEN

Kamerabevakning

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

BAKGRUND

1. För att en myndighet ska få kamerabevaka en plats som allmänheten har tillträde till krävs tillstånd. Vid tillståndsprövningen ska en avvägning mellan behovet av kamerabevakning och rätten till skydd för den personliga integriteten göras. När det gäller intresset av kamerabevakning ska det särskilt beaktas om bevakningen behövs för vissa angivna ändamål och för bedömningen av integritetsintresset är det bl.a. av betydelse hur bevakningen ska utföras och vilket område som ska bevakas. Tillstånd till kamerabevakning ska ges om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.
2. Uppsala kommun ansökte om tillstånd till kamerabevakning dygnet runt av Stora torget och Påvel Snickares gränd i centrala Uppsala. Ändamålet med bevakningen angavs vara att förebygga, förhindra och utreda brott, förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet samt öka allmänhetens trygghet.
3. Integritetsskyddsmyndigheten beslutade att ge kommunen tillstånd till kamerabevakning mellan kl. 20.00 och 06.00 alla dagar. Tillståndet omfattar kamerabevakning i realtid utan avlyssning av ljud med rätt att spela in och lagra bildmaterial. Bevakning får ske med fasta kameror med fast optik och rörliga kameror med optisk zoom. Tillståndet är förenat med villkor om att restauranger och uteserveringar ska maskeras från kamerornas upptagningsområde.
4. Uppsala kommun överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som delvis biföll överklagandet och beslutade att kommunen skulle få tillstånd till kamerabevakning mellan kl. 15.00 och 06.00 alla dagar.
5. Både Integritetsskyddsmyndigheten och Uppsala kommun överklagade förvaltningsrättens dom till Kammarrätten i Stockholm som upphävde

förvaltningsrättens dom och fastställde Integritetsskyddsmyndighetens beslut. Kammarrätten ansåg att enskildas intresse av att inte bli bevakade under dagtid och tidig kväll vägde tyngre än kommunens intresse av kamerabevakning under denna tid.

YRKANDEN M.M.

6. *Uppsala kommun* yrkar i första hand att Högsta förvaltningsdomstolen ska ge tillstånd till kamerabevakning dygnet runt och i andra hand att tillstånd ska ges från en tidigare tidpunkt på dygnet än kl. 20.00.
7. *Integritetsskyddsmyndigheten* anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet

8. Frågan i målet är under vilken tid på dygnet en kommun ska få bedriva kamerabevakning avseende vissa centrala platser i en stadskärna.

Rättslig reglering m.m.

9. I kamerabevakningslagen (2018:1200) finns bestämmelser om kamerabevakning som kompletterar EU:s dataskyddsförordning och genomför EU:s dataskyddsdirektiv.
10. Syftet med kamerabevakningslagen är enligt 2 § att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

11. Av 6 § framgår att utöver vad som föreskrivs i kamerabevakningslagen gäller bl.a. EU:s dataskyddsförordning, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, brottsdatalagen (2018:1177), samt föreskrifter som har meddelats i anslutning till de båda lagarna eller som kompletterar dataskyddsförordningen eller genomför dataskyddsdirektivet.
12. I 7 § kamerabevakningslagen anges att det krävs tillstånd om en myndighet ska bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde.
13. Enligt 8 § första stycket ska tillstånd till kamerabevakning ges om intresset av sådan bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.
14. Av 8 § andra stycket 1 och 2 framgår att det vid bedömningen av intresset av kamerabevakning särskilt ska beaktas om bevakningen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en brottsutsatt plats eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar. Av tredje stycket framgår att det vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad särskilt ska beaktas hur bevakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas och vilket område som ska bevakas.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

15. Tillståndsgivning vad gäller kamerabevakning av gator och torg har i praxis avseende tidigare gällande lagstiftning varit restriktiv. Detta har särskilt gällt kommuners möjlighet att kamerabevaka gator och torg. Avseende kamerabevakning i syfte att förebygga, förhindra och utreda brott har det krävts att en plats har varit att anse som särskilt brottsutsatt för att detta behov särskilt skulle beaktas i tillståndsprövningen. Vidare har det i princip krävts att andra mindre

integritetskränkande metoder för att komma till rätta med brottsligheten har prövats utan resultat (se RÅ 2010 ref. 22 I–III).

16. Den nu gällande kamerabevakningslagen syftar bl.a. till att generellt förbättra möjligheterna att få tillstånd till kamerabevakning. I förarbetena uttalas följande (prop. 2017/18:231 s. 64 ff., 73 och 142 f.).
17. Kommunerna har ett eget ansvar för allmän ordning och säkerhet inom kommunen. Mot den bakgrunden bör kommuner ha betydligt större möjligheter än tidigare att bedriva kamerabevakning på platser där det regelmässigt förekommer brottslighet och andra ordningsstörningar. Det är särskilt betydelsefullt att tillstånd kan beviljas i tillräcklig utsträckning för att skapa tryggare offentliga miljöer. Kamerabevakning bör många gånger betraktas som ett naturligt hjälpmedel och som ett komplement till andra åtgärder som därmed inte nödvändigtvis måste prövas först. Att särskild hänsyn ska tas till vissa särskilt angivna ändamål innebär att bevakningsintresset i sådana fall väger tungt och att tillstånd kan ges även vid större integritetsintrång.
18. Det är angeläget att lagstiftningen på ett tydligare sätt tar hänsyn till såväl intresset av att förebygga brott som intresset att utreda och lagföra framtida brott. Det bör därför räcka att en plats kan betraktas som brottsutsatt för att detta förhållande ska beaktas särskilt vid tillståndsprövningen. Vid bedömningen av om en plats är att anse som brottsutsatt finns inte någon begränsning av vilka brott som avses.
19. Kamerabevakningslagen bör innehålla bestämmelser om vilka särskilda hänsyn som ska tas vid tillståndsprövningen. Detta är en nödvändig förutsättning för en enhetlig och ändamålsenlig rättstillämpning på området. Inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde måste denna typ av bestämmelser betraktas som en sådan tillåten nationell specificering som anpassar tillämpningen av

förordningens bestämmelser i syfte att säkerställa en laglig och rättvis behandling av personuppgifter.

20. Vad som är en laglig och rättvis behandling av personuppgifter avgörs dock i slutändan genom en tillämpning av regleringen i dataskyddsförordningen. Detta innebär att tillståndsprövningen inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde i första hand ska ta sikte på en prövning av om kamerabevakningen är förenlig med regleringen i förordningen. På motsvarande sätt måste tillståndsprövningen inom dataskyddsdirektivets tillämpningsområde primärt utgå från en bedömning av om kamerabevakningen är förenlig med regleringen i brottsdatalagen eller annan personuppgiftsreglering som genomför dataskyddsdirektivet.
21. Kamerabevakningslagens tillståndskrav för viss kamerabevakning utgör en precisering av den skyldighet att göra en konsekvensbedömning som i många fall hade gällt ändå enligt den EU-rättsliga dataskyddsregleringen.
22. Högsta förvaltningsdomstolen kan konstatera att ett stort antal uppgifter om personer som inte är relevanta för ändamålet med bevakningen kommer att behandlas vid kamerabevakning av stora allmänna platser. Detta måste beaktas vid den intresseavvägning som ska göras.
23. För att en personuppgiftsbehandling ska vara lagenlig måste nämligen de personuppgifter som samlas in vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till det ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Denna princip om uppgiftsminimering innebär att så få personuppgifter som möjligt ska samlas in och hanteras, och att personuppgifter inte behandlas längre än vad som behövs eller används på ett otillåtet sätt (jfr prop. 2017/18:232 s. 445 och 454).

Bedömningen i detta fall

24. Uppsala kommun har genom det överklagade beslutet fått tillstånd att kamera-bevaka Stora torget och Påvel Snickares gränd i centrala Uppsala mellan kl. 20.00 och 06.00. Det är ostridigt att de aktuella platserna även dagtid är att anse som brottsutsatta i kamerabevakningslagens mening. Det som Högsta förvaltningsdomstolen har att pröva är om kommunens intresse av att bevaka dessa platser mellan kl. 06.00 och 20.00 ska anses väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad denna tid.
25. Det område som kommunen har fått tillstånd att kamerabevaka är ett förhållandevist stort och centralt beläget torg och en angränsande gränd med affärer och restauranger.
26. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är området ett sådant område där det är angeläget för den enskilde att kunna röra sig fritt utan att bli bevakad. Det är också ett område där ett mycket stort antal personer, särskilt under dagtid, passerar eller uppehåller sig. Detta innebär att det är en stor mängd uppgifter om enskilda som, utan att vara relevanta för ändamålet med bevakningen, kommer att behandlas.
27. Intresset för den enskilde att inte bli bevakad försvagas dock något av att de enskilda som kan komma att bli föremål för kamerabevakning samtidigt är de som kamerabevakningen syftar till att skydda (jfr prop. 2017/18:231 s. 70 och RÅ 2001 ref. 39). Den omständigheten att restauranger och uteserveringar enligt tillståndet ska maskeras från kamerornas upptagningsområde minskar också integritetsintrånget i viss mån.
28. Även om det finns problem med brottslighet och andra ordningsstörningar i det aktuella området under hela dygnet så delar Högsta förvaltningsdomstolen kammarrättens bedömning att intresset av kamerabevakning får anses väga

mindre tungt under dagtid jämfört med under kvälls- och nattetid. Även under tidig kväll får bevakningsintresset anses vara svagare.

29. Sammantaget finner Högsta förvaltningsdomstolen att kommunens intresse av kamerabevakning av det aktuella området under dagtid och tidig kväll inte är sådant att det väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Det var därför riktigt av Integritetsskyddsmyndigheten att endast bevilja tillstånd till kamerabevakning mellan kl. 20.00 och 06.00. Överklagandet ska därför avslås.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Thomas Bull, Marie Jönsson, Linda Haggren och Martin Nilsson.

Föredragande har varit justitiesekreterarna Marlene Frånberg och Emma Millberg.