

## Ref 6

**Fråga om intresseavvägningen mellan kamerabevakningsintresset och den enskildes intresse av att inte bli bevakad när fråga är om en kommuns kamerabevakning under dagtid och tidig kväll av centrala platser i en stadskärna.**

8 § kamerabevakningslagen (2018:1200)

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 6 februari 2023 följande dom (mål nr 5515-21).

### 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 Integritets-

skyddsmyndighetens 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 tillståndsprovningen 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 tillståndsprovningen 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 kamerabevaka 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.

### **Högsta förvaltningsdomstolens avgörande**

Högsta förvaltningsdomstolen avslår överklagandet.

I avgörandet deltog justitieråden *Jermsten, Bull, Jönsson, Haggren* och *Nilsson*. Föredragande var justitiesekreterarna *Marlene Frånberg* och *Emma Millberg*.

---

***Förvaltningsrätten i Stockholm*** (2020-09-03, ordförande *Pedersen* [skiljaktig], tre nämndemän):

De aktuella områdena är centralt belägna platser i Uppsala där det rör sig en stor mängd människor dagtid. Platserna används för att nyttja kollektivtrafikförbindelser, för rekreation och för umgänge. Datainspektionen har också framhållit att Stora torget är en plats där allmänheten får politisk information och att åsiktsyttringar i form av demonstrationer eller sammankomster av olika slag kan väntas förekomma kontinuerligt. På grund av områdets karaktär gör sig integritetsintresset starkt gällande. Att kamerabevakningen ska vara förenad med inspelning och lagring ökar

integritetsintrånget ytterligare. Det måste därför finnas ett betydande bevakningsbehov för att tillstånd till kamerabevakning ska kunna medges.

Kommunens underlag ger stöd för att brott sker på platserna även dagtid och att ansamlingar av ungdomar under framförallt eftermiddagarna medför risk för ordningsstörningar. Kamerabevakning av området tillsammans med de åtgärder som redan vidtagits får antas motverka brott och ordningsstörningar samt öka tryggheten i området. Redan den omständigheten att kamerabevakning sker kan direkt avskräcka personer från att begå brott på platsen och öka den upplevda tryggheten för dem som vistas där (se prop. 2017/18:231 s. 33). De personer som rör sig i området och därför omfattas av kamerabevakningen är också de personer vars trygghet kamerabevakningen syftar till att öka. Enskilda personer som registreras av en kamera kan därför i viss utsträckning antas uppleva att de har nytta av bevakningen. Integritetsintresset anses också normalt sett mindre starkt i fall där de enskilda som kan komma att bli föremål för kamerabevakning samtidigt är de som riskerar att drabbas av sådan brottslighet som bevakningen syftar till att motverka (se t.ex. prop. 2017/18:231 s 70 och RÅ 2001 ref. 39).

Förvaltningsrätten anser att det underlag som kommunen gett in visar att det finns ett betydande bevakningsintresse på de aktuella platserna även före klockan 20.00 och att detta bevakningsintresse väger tyngre än integritetsintresset. Den andel brott och ordningsstörningar som begås på platserna före klockan 15.00 är dock inte så omfattande att behovet av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad.

Överklagandet ska därför bifallas delvis och kommunen ska medges tillstånd att kamerabevaka Stora torget och Påvel Snickares gränd från klockan 15.00 till klockan 06.00 varje dag. I övrigt ska de villkor som framgår av det överklagade beslutet gälla.

– Förvaltningsrätten bifaller överklagandet delvis och beslutar att Uppsala kommun ska medges tillstånd att kamerabevaka Stora torget och Påvel Snickares gränd i Uppsala varje dag mellan klockan 15.00 och 06.00.

I övrigt gäller de villkor som Datainspektionen beslutat om.

*Pedersen* var skiljaktig och anförde:

Mellan klockan 15.00 och 20.00 rör sig ett stort antal människor på de aktuella platserna för att ta sig från sina arbeten till sina bostäder. Området omfattar även butiker, restauranger och uteserveringar. Det är således fråga om ett område där många människor även vistas under den aktuella tiden för umgänge och rekreation. Ett tillstånd till kamerabevakning redan från klockan 15.00 skulle därför medföra ett betydande intrång i den personliga integriteten. Jag anser att kommunen inte visat att brottsligheten och ordningsstörningarna är så omfattande under den aktuella tiden att behovet av kamerabevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Jag anser därför att överklagandet ska avslås.

*Kammarrätten i Stockholm (2021-08-27, Östman Johansson, Eriksson och Braun Hotti):*

Kammarrätten noterar inledningsvis att hållplatsområden som används för kollektivtrafik på väg sedan den 1 augusti 2020 är undantagna från krav på tillstånd enligt 9 § 6 kamerabevakningslagen. Kommunen har uppgett att det inte längre finns några busshållplatser på Stora torget. Kammarrätten konstaterar mot denna bakgrund att den kamerabevakning som det är fråga om i målet omfattas av krav på tillstånd.

Frågan i målet är i vilken utsträckning kamerabevakning ska tillåtas på Stora torget och Påvel Snickares gränd i Uppsala.

Integritetsskyddsmyndigheten anser att kamerabevakning ska tillåtas på de aktuella platserna endast kl. 20.00–06.00 i enlighet med myndighetens beslut. Kommunen anser att kamerabevakning ska tillåtas på de aktuella platserna i första hand dygnet runt och i andra hand från en tidigare tidpunkt på dygnet än den av förvaltningsrätten beviljade tidpunkten kl. 15.00.

Enligt kommunen är syftet med det sökta tillståndet för kamera-bevakning att förebygga, förhindra och utreda brott samt att förebygga, förhindra och upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet på de aktuella platserna alla tider på dygnet. Bevakningen rör alltså sådana ändamål som särskilt ska beaktas vid intresseavvägningen och som kan tillåtas även vid större inskränkningar i den personliga integriteten. Det står klart att Stora torget och Påvel Snickares gränd är att anse som brottsutsatta platser och att det förekommer ordningsstörningar. Det finns därför ett berättigat intresse av kamerabevakning dygnet runt.

Enligt kammarrätten får det i allmänhet förutsättas att känslan av otrygghet på de aktuella platserna inte är lika påtaglig under dagtid som under kvälls- och nattetid. De personer som riskerar att utsättas för brott och andra incidenter som enligt händelserapporteringen sker under dagtid skulle sannolikt befinna sig i en mindre utsatt situation än om samma händelse sker under kvällen eller natten, då det inte är lika många människor i rörelse. Trots den dokumentation som finns i målet om att det förekommer brott och ordningsstörningar även under dagtid, får intresset av kamerabevakning dock anses väga mindre tungt under dagtid jämfört med under kvälls- och nattetid.

Frågan är då om bevakningsintresset på Stora torget och i Påvel Snickares gränd under dagtid och tidig kväll väger tyngre än enskildas intresse av att inte bli bevakade.

Kommunen har lämnat in ett omfattande underlag i form av statistik baserad på information från kommunens ordningsvakter och Polismyndigheten om den brottslighet och de ordningsstörningar m.m. som förekommit på Stora torget och i Påvel Snickares gränd.

Av materialet framgår att det dagligen vid alla tider på dygnet förekommer olika typer av ordningsstörningar m.m. på Stora torget och i Påvel Snickares gränd och att det även i viss utsträckning förekommer brottslighet på platserna. Som kommunen har fört fram har incidenterna inträffat under såväl dagtid som kvälls- och nattetid. Någon tydlig förskjutning av inträffade incidenter mot kvälls- och nattetid kan, enligt kammarrätten, inte utläsas av underlaget.

Stora torget och Påvel Snickares gränd är centralt belägna platser i Uppsala. Under dagtid passerar många människor platserna på väg till och från arbeten, skola och fritidsaktiviteter. Där finns butiker, restauranger och uteserveringar som människor besöker i nöjes- och rekreations syfte. Trots att restauranger och uteserveringar är maskerade från kamerornas upptagningsområde kommer besökarna att bevakas på väg till och från dessa platser. Även det som kommit fram i målet om att Stora torget tidvis är en plats där allmänheten får tillgång till politisk information har betydelse i sammanhanget. Enligt kammarrättens mening innebär det en större inskränkning i enskildas personliga integritet att bli bevakade på Stora torget och i Påvel Snickares gränd under dagtid jämfört med under kvälls- och nattetid. Enskilda har därför ett starkt intresse av att inte bli kamerabevakade på dessa platser under dagtid och tidig kväll.

Integritetsintresset försvagas däremot något av att enskilda som kan komma att utsättas för bevakningen på platserna samtidigt är de som riskerar att drabbas av den brottslighet och de ordningsstörningar som kommunen vill ha utökade möjligheter att vidta åtgärder mot (RÅ 2001 ref. 39).

Med hänsyn till det starka integritetsintresse som dock gör sig gällande på de aktuella platserna under dagtid och tidig kväll bedömer kammarrätten att enskildas intresse av att inte bli bevakade väger tyngre än kommunens intresse av kamerabevakning under denna tid. Integritetsskyddsmyndighetens överklagande ska därför bifallas, förvaltningsrättens dom upphävas och myndighetens beslut att tillåta kamerabevakning kl. 20.00–06.00 under veckans alla dagar ska fastställas. Kommunens överklagande ska avslås.

– Kammarrätten bifaller Integritetsskyddsmyndighetens överklagande, upphäver förvaltningsrättens dom och fastställer Integritetsskyddsmyndighetens beslut den 25 september 2019.

Kammarrätten avslår Uppsala kommuns överklagande.