

Datum  
2020-11-13Diarienummer  
Ärende/Diarienummer

US 2019/0361

Förvaltningsrätten i Stockholm  
115 76 STOCKHOLMÖverklagandet ges in till  
Datainspektionen

## Överklagande av Datainspektionens beslut i ärende med dnr DI-2019-11028, vad avser avslag på ansökan om tillstånd för kamerabevakning kamerorna 1-3

### Klagande

Danderyds kommun  
Box 66  
182 05 DJURSHOLMOmbud  
Administrativa chefen Johan Nordenmark  
Adress som ovan

### Överklagat beslut

Datainspektionens beslut den 26 oktober 2020  
Dnr DI-2019-11028  
Avslag på ansökan om kamerabevakning med kamerorna 1-3 enligt ansökan

### Yrkande

Danderyds kommun yrkar att förvaltningsrätten, med ändring av Datainspektionens beslut, ska bevilja kommunens ansökan om tillstånd till kamerabevakning för samtliga fyra kameror.

### Grunder och utveckling av talan

#### De aktuella lagrummen

Utifrån hur Datainspektionen har gjort prövningen av Danderyds kommuns ansökan, ser kommunen ett behov av att inledningsvis belysa de aktuella lagrummen i kamerabevakningslagen.

Syftet med kamerabevakningslagen är *tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål* och att skydda fysiska personer mot *otillbö-*

*ligt* intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning<sup>1</sup>. Tillstånd ska således enligt 8 § kamerabevakningslagen ges om intresset av bevakning med kamera väger tyngre än den enskildes intresse av att inte på ett otillbörligt sätt bli bevakad.

Det första som ska läggas fast är att det finns ett övervakningsintresse. Lagstiftaren har i lagen tagit definierat bevakningsintressen som *särskilt* ska beaktas<sup>2</sup>. Dessa är:

Kamerabevakningen behövs för att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en brottsutsatt plats eller på en annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom,
2. förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar,
3. utöva kontrollverksamhet,
4. förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor, eller
5. tillgodose andra därmed jämförliga ändamål.

Om bedömningen blir att bevakningen behövs på någon av de ovan angivna grunderna ska den enskildes intresse av att inte bli bevakad värderas utifrån

1. hur bevakningen ska utföras,
2. om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas, och
3. vilket område som ska bevakas.

Användningen av ordet *särskilt* i 8 § andra stycket kamerabevakningslagen medför, som framgår av propositionen till denna lag, prop. 2017/18:23, s 142, att de uppräknade bevakningsintressena väger tungt vid den bedömning som ska göras enligt första stycket och utgör en presumtion för att tillstånd ska ges. Tillstånd till sådan kamerabevakning kan därför ges även vid större integritetsintrång när de angivna bevakningsintressena föreligger. Kammarrättens i Stockholm dom den 28 augusti 2020 i mål 2064-20 bekräftar detta.

#### **Övervakningsintressena i Danderyds kommuns ansökan**

Danderyds kommuns ansökan avser fyra kameror som tillsammans ska övervaka ett område där det finns ett behov av att

---

<sup>1</sup> 2 § kamerabevakningslagen

<sup>2</sup> 8 § andra stycket kamerabevakningslagen

1. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en brottsutsatt plats som tillika utgör en plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom,
2. i trygghetsskapande syfte förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar.

Ansökan avser fyra kameror som tillsammans ska bevaka ett område som omfattas av ovanstående bevakningsintressen. Kamera 1, som är avsedd att bevaka en gångtunnel är primär då det är den platsen, som tillsammans med området som kamera 4 ska bevaka, två infartsparkeringar, typiskt sett är brottsutsatta områdena/områdena där det behövs den trygghetsskapande insats som kamerabevakningen är avsedd att utgöra. Kamera 4, som tillstånd har getts för, är både primär och sekundär. Med sekundär avses att syftet med kamerabevakningen är att kunna följa om någon som begår ett brott inom området för kamera 1 och 4 har kommit från de områden som kamera 2,3 och 4 (4 som sekundär till kamera 1) bevakar. Sammantaget uppfyller de fyra kamerorna målet att skapa trygghet och bidra till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet genom att bevaka där brott har skett och typiskt sett sker och områden som visar var den som begått ett brott har rört sig. Kamera 2 - 4 (4 i sin sekundära roll) är avsedd att bidra till att kunna kartlägga färdvägen för någon som har begått ett brott till en punkt där personen kan identifieras. Det skapar trygghet för personer som rör sig i områdena för kamera 1 och 4 (4 som primär kamera) att veta att det en förövare skulle kunna identifieras. Andra sidan på det myntet är att brott inte begås på platserna eftersom man blir identifieringsbar. Att enbart kunna se platsen där brottet begicks bidrar inte i tillräckligt hög mån till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och därmed får inte kamerabevakningen den avsedda trygghetsskapande effekten.

Kamerorna utgör också skydd av varandra så att man kan känna igen/identifiera en person som vidtar åtgärder för att sätta kamerorna ur funktion. En ensam kamera är i princip detsamma som ingen kamera. Den kan enkelt slås ut och det går inte att ta reda på vem som gjorde det.

#### **Felaktigheter i Datainspektionens prövning; bevakningsintresset**

Datainspektionen har bedömt att det för samtliga de områden som täcks av de fyra kameror som ansökan avser finns grund för kamerabevakning. Datainspektionen har dock prövat integritetsintresset innan den prövat bevakningsintresset. Prövningen av bevakningsintresset blir därmed felaktig. Att ett sådant tillvägagångssätt är fel framgår redan av lagtexten men klarläggs också i propositionen, sidan 65, där regeringen anger att intresset av bevakningen ska vägas mot den enskildes intresse av att inte bli bevakad; det är

inte intresset av att inte bli bevakad som ska vägas mot intresset av bevakningen.

När det gäller bedömningen av intresset av bevakningen har regeringen på sidan 33 i propositionen framhållit att rättspraxis enligt den dåvarande kameraövervakningslagen var alltför restriktiv för kommuner som vill använda kamerabevakning i trygghetsskapande syften. Detta innebär att trygghetsskapande syften ska väga tungt vid bedömningen om det finns grund för en ansökan om tillstånd enligt den nya kamerabevakningslagen. På sidan 64 i propositionen poängterar regeringen att det är särskilt betydelsefullt att tillstånd kan beviljas i tillräcklig utsträckning för sådan kamerabevakning som används i brottsbekämpande syften *och för att skapa tryggare offentliga miljöer* (kursivering här). Vidare anges på sidorna 68 - 69 att kommuner bör ges betydligt större möjligheter än i dag att bedriva kamerabevakning på platser där det regelmässigt förekommer brottslighet och andra ordningsstörningar. Vid bedömningen av intresset för kamerabevakning bör därför, enligt regeringen, särskilt beaktas om kamerabevakningen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller att begränsa verkningarna av sådana störningar. Kamerabevakning bör många gånger betraktas som ett naturligt hjälpmedel och ett komplement till andra åtgärder<sup>3</sup>.

Regeringen har i frågan om kamerabevakning och brottsbekämpning påpekat att även om uppgiften att bekämpa och lagföra brott i första hand är en fråga för Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter, så finns det en uttalad ambition att stärka samverkan mellan rättsväsendets myndigheter och andra aktörer såsom kommuner och landsting (nu regioner, kommunens anmärkning). Som regeringen också klargör så har kommuner ett eget ansvar för allmän ordning och säkerhet inom kommunen.<sup>4</sup> Detta understryker att kamerabevakning för att förebygga/bekämpa brott och för att skapa trygghet utgör en presumtion för att det finns ett bevakningsintresse.

Regeringen tydliggör också att den tidigare principen om att mindre integritetskänsliga åtgärder ska ha företräde *inte* längre ska gälla. Som regeringen uttalar ses kameratekniken numera som ett naturligt hjälpmedel i det brottsbekämpande arbetet och inte som en åtgärd som kan tas till först om andra tänkbara åtgärder inte gett resultat.<sup>5</sup>

Datainspektionen har i sin bedömning av tyngden av bevakningsintresset lagt för stor vikt vid förekomsten av rapporterade brott. I propositionen framhålls på sidan 66 att det inte ska krävas att brottsligheten är ovanligt hög på platsen som ansökan avser för att den ska anses vara brottsutsatt eller

---

<sup>3</sup> Prop. 2017/18:231, sidan 142

<sup>4</sup> A.a. samma sida och sidan 68.

<sup>5</sup> A.a. sidan 65

att det kan presenteras statistik över brottsligheten på den aktuella platsen i förhållande till andra jämförbara platser. Det som bör kunna visas är i stället att det finns problem med brottslighet där bevakningen ska ske. Gångtunnlar – och särskild långa sådana som i detta fall – och infartsparkeringar är generellt områden med större risk för brottslighet och med en påtagligt upplevd otrygghet.

Regeringen har härvid direkt motsatt sig Datainspektionens uppfattning i dess yttrande över SOU 2017:55 att det måste röra sig om en utifrån faktiska omständigheter identifierad och konkret hotbild som måste kunna styrkas för att motivera ett tillstånd<sup>6</sup>. Ändock har Datainspektionen i det överklagade beslutet lagt stor vikt vid detta när den på sidan 6 i beslutet uttalar att "Förhållandevis få brott och incidenter har dock redovisats i ärendet och brotten har enligt de redovisade uppgifterna blivit färre de senaste åren." Om kommunen och olika aktörer genom andra åtgärder förebyggt brott så kan det inte användas som argument mot behovet av kamerabevakning. När det gäller det sammantagna område som den aktuella ansökan avser så bekostar Danderyds kommun idag en bilburen väktare som rondderar området. Att detta har haft avsedd effekt kan inte användas som argument mot att i stället kamerabevaka området, vilket är effektivare och har lägre kostnader. Dessutom fluktuerar brott från år till år och man kan inte dra slutsatser från vad som hänt under ett eller två år. Danderyd har historiskt sett haft hög förekomst av tillgreppsbrott per capita. Kommunen hänvisar till sin ansökan och komplettering den 11 september 2019 för redovisning av brottsförekomst.

Danderyds kommun har i sin ansökan visat att det är fråga om en typ av plats där det generellt föreligger en hög risk för brott och en plats som till sin typ upplevs som otrygg. I enlighet med vad som framgår av redovisade uttalanden i propositionen 2017/18:231 är det fråga om en kamerabevakning som omfattas av lagtextens uppräknade av särskilda bevakningsintressen. Det finns inte stöd i lagtexten eller förarbetena för att i sig vikta bevakningsintresset och absolut inte i förhållande till det integritetsintresse som inte ska värderas förrän bevakningsintresset är fastlagt.

#### **Felaktigheter i Datainspektionens prövning; integritetsintresset**

Det som ska ske är en avvägning mellan bevakningsintresset och den enskilde intresse att inte bli bevakad på ett sätt eller i en situation som medför att det föreligger ett *otillbörligt* intrång i den personliga integriteten (2 § kamerabevakningslagen). Det innebär att kamerabevakning i sig är ett accepterat intrång – men det får inte bli otillbörligt.

---

<sup>6</sup> A.a. sidan 68

Vid värderingen av den enskildes intresse ska vägas in om det finns åtgärder som i sig minskar intrångseffekterna av övervakningen (8 § tredje stycket 1-3 kamerabevakningslagen).

Danderyds kommun har i ansökan redogjort för hur bevakningen ska utföras och därvid upplyst att bevakningen sker så att personer kan kännas igen men inte identifieras och att ingen ljudupptagning sker (8 § tredje stycket 1 kamerabevakningslagen). I kamerabevakningssammanhang är det skillnad på igenkänning och identifiering. Igenkänning innebär att en person kan kännas igen på kläder, gångstil och andra rörelsemönster om man det hur de är för en viss person. Identifiering är att det går att direkt säga att det är en viss person därför att ansiktet syns. Samtliga kameror har område där identifiering kan ske och igenkänning i övrigt. Kommunen har i sin komplettering den 11 september 2019 redovisat hur en av kamerorna kommer att maska av vissa områden som så att säga "kommer med" beroende på kamerans placering men där principiellt det saknas bevakningsintresse samtidigt som det finns ett integritetsintresse.

Danderyds kommun har i sin ansökan vidare redovisat de omfattande tekniska skydd kamerabevakningen är avsedd att omges med och andra förhållanden, såsom vilka som kan få tillgång till materialet, under vilka omständigheter de kan få det, under vilken period det sparas och att ljud inte tas upp, som främjar skyddet av den enskildes integritet (8 § 3 stycket 2 kamerabevakningslagen). Ingen person kommer att följas genom de olika områdena för igenkänning om de inte först har iakttagits som potentiell förövare inom områdena för kamera 1 och 4 eller i bevakningen av kamerorna själva. Datainspektionen får det i sitt beslut att låta som om kommunen generellt sett kommer att titta på materialet från kamerorna, i direkt strid med kommunens redogörelse för att inget material kommer gås igenom om det inte har skett incidenter/brott inom det bevakade området.

Det område som ska bevakas är ett allmänt gång- och vistelseområde som inte leder enbart till en specifik plats (8 § tredje stycket 3 kamerabevakningslagen). Datainspektionen har lagt en avgörande vikt vid att kamerorna övervakar ett område som också är väg till och från skola för elever och till och från arbete för personalen vid skolan. Övervägande bakom de särskilda bestämmelser om kamerabevakning på arbetsplatser kan inte på detta sträckas ut att avse områden utomhus som *bland annat* leder till en sådan plats. De motsägs också av kamerabevakning är tillåten i kollektivtrafik och i anslutning till sådan. Datainspektionen har även åberopat att enskilda passerar genom de områden som kommunen vill kamerabevaka i nöjes- och rekreationssyfte. Något stöd för att det ska beaktas i avvägningen finns inte.<sup>7</sup> Sammantaget innebär de två argumenten att kamerabevakning i

---

<sup>7</sup> Se förvaltningsrättens i Uppsala dom den 28 februari 2020 i mål 3716-19: "Områden dit allmänheten beger sig för nöje och rekreation har tidigare ansetts vara platser där det är

princip aldrig skulle kunna tillåtas. De som rör sig på allmän plats har en tendens att vara på väg någonstans och då ofta till eller från arbete eller i nöjes- eller rekreationssyfte. Danderyds kommun får härvid också upprepa att kommunen inte kommer att använda materialet för annat än att i identifieringssyfte följa hur en eller flera personer som kan kännas igen från någon form av anmäld incident inom området, rör sig. Andra personer kommer inte följas genom de olika områdena för respektive kamera. En person som kan ses på igenkänningsnivå och som inte kan kopplas till incidenten kommer kommunen inte vidta åtgärder för att identifiera.

Inget av det kommunen har redovisat till 8 § tredje stycket 1 och 2 kamerabevakningslagen har överhuvudtaget vägts in av Datainspektionen. De kommenteras överhuvudtaget inte i bedömningen av integritetsintresset. En bidragande orsak till detta kan vara att Datainspektionen har prövat integritetsintressena ur ett generellt perspektiv innan den prövade om bevakningsintresse fanns.

Dåvarande Regeringsrätten lade i RÅ 2001 ref. 39 fast att integritetsintresset försvagas av att de enskilda som kan komma att utsättas för övervakning samtidigt är de som riskerar att drabbas av den brottslighet som den som söker tillståndet vill ha utökade möjligheter att vidta åtgärder mot. Regeringen har erinrat om denna dom i propositionen (sidan 70). Detta visar att bedömningen fortfarande ska gälla vid prövningar enligt kamerabevakningslagen. Det är de som passerar in i och ut ur gångtunneln och de som parkerar på infartsparkeringarna som skyddas och som ska känna sig trygga för egen del och med att det parkerade fordonet inte stjäls eller utsätts för skada eller åverkan. Datainspektionen har inte övervägt denna aspekt i sitt beslut.

#### **Sammantagen bedömning**

Datainspektionens beslut att avslå om Danderyds kommuns ansökan bevakning med kamerorna 1-3 saknar således stöd i kamerabevakningslagen. Ansökan avser bevakningsintressen som det föreligger en presumtion för att tillstånd ska ges för. Kamerabevakningen sker på ett sätt som inte medför otillbörliga intrång i den enskildes integritet. Intrånget minskas av de tekniska åtgärderna kring möjligheten att få tillgång till materialet (det finns inga möjligheter att följa kamerorna i realtid), liksom av de rutiner som gäller för att kunna få sådan tillgång, som inkluderar loggning av vem som får tillgång. När det gäller hur kamerorna registrerar så sker det företrädesvis på ett sätt där personer kan kännas igen (kamera 2 - 3) och huvudsakligen med kamera 1 och 4 där de direkt kan identifieras. Platsen

---

angeläget för en enskild att kunna röra sig fritt utan att bli övervakad (se t. ex. RÅ 2010 ref. 22). Av förarbetena till kamerabevakningslagen framgår dock att avsikten varit att utöka möjligheterna till kamerabevakning genom införandet av lagen (jfr prop. 2017/18:231 s. 27 och 32 f)".



Datum  
2020-11-13

Diarienummer  
Ärende/Diarienummer

som ska övervakas används inte på ett sätt där personers närvaro i sig har ett särskilt integritetsintresse. Tillstånd ska ges.

*För Danderyds kommun, dag som ovan*

Johan Nordenmark

Ombud enligt kommunstyrelsens beslut att överklaga