

Uppsala kommun

Diarienummer:
IMY-2022-5925**Datum:**
2023-11-20

Beslut om tillstånd till kamerabevakning

Integritetsskyddsmyndighetens beslut

Uppsala kommun (org.nr 212000-3005) meddelas tillstånd till kamerabevakning med de villkor som anges nedan.

Ansökan avslås avseende kamerabevakning under andra tider än de som framgår av villkoren nedan.

Tillståndets omfattning och villkor

Tillståndshavare	Uppsala kommun
Organisationsnummer	212000-3005
Plats för bevakningen	Frodeparken Salagatan 753 30 Uppsala
Typ av utrustning	Fast monterade kameror med fast optik.
Bevakningsområde och utrustningens placering	Parkområde. Kamerornas placering och upptagningsområde framgår av bilaga 1.
Ändamålet med bevakningen	Förebygga, förhindra, upptäcka och utreda brott och ordningsstörningar.
Tider för bevakningen	Alla dagar kl. 20.00–01.00.
Bevakning i realtid	Ja
Inspelning/lagring av bilder	Ja
Avlyssning/inspelning av ljud	Nej
Upplysningsplikt	Genom tydlig skyltning i anslutning till bevakat område.
Beslutets giltighetstid	Tills vidare.
Övriga villkor	Kamerabevakning får ske under förutsättning att den beskrivna integritetsvänliga tekniken med gråskalig pixelering används. Kamerorna ska riktas eller maskeras så att uteserveringar samt entréer och fönster till verksamheter och bostäder inte träffas av bevakningen.

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm**Webbplats:**
www.imy.se**E-post:**
imy@imy.se**Telefon:**
08-657 61 00

Redogörelse för ärendet

Uppsala kommun har ansökt om tillstånd till kamerabevakning av Frodeparken i centrala Uppsala. Av ansökan och utredningen i övrigt framgår följande.

Området som ska bevakas utgörs av en park med öppna ytor omgivna av flerfamiljshus. Intill parken finns ett resecentrum, en förskola, affärer och restauranger. I parken finns gång- och cykelstråk, gräsmattor, parkbänkar och en lekplats.

Syftet med kamerabevakningen är att förebygga, förhindra, och upptäcka brott. Av uppgifterna i ansökan framgår att det finns misstankar om att narkotikahandling pågår i parken och att det finns problem med ordningsstörningar och otrygghet i området. Narkotikabrott har skett på platsen och rester av narkotika har hittats i parken. Kommunen har uppgett att bråk och hotfulla situationer har förekommit och drabbat boende i området, främst under vår, sommar och tidig höst.

Kommunen har till stöd för sin ansökan inkommit med sammanställningar av brott och incidenter från platsen. Sammanställningarna avser i allt väsentligt händelser som inträffat mellan kl. 15.00 och 01.00 på dygnet. Kommunen håller för troligt att fler händelser under andra tider har inträffat på platsen för bevakning men uppger att ordningsvakternas arbetstider är mellan kl. 12.00 till 01.00 på dygnet varför rapporter från andra tider saknas.

Som alternativa åtgärder till kamerabevakning arbetar kommunen med grannsamverkan, aktivitetsstöd och att förbättra insynen i parken genom att justera vegetationen. Kommunen har även ordningsvakter under vissa tider i parken och har en tillsatt arbetsgrupp som arbetar med att kartlägga problembilden, ta fram en orsaksanalys och diskutera lämpliga åtgärder för Frodeparken.

Kamerabevakningen ska ske med integritetsvänlig teknik med bildreducering och färgmaskering (gråskalig pixelering) av människor på bild. Enligt kommunen medger tekniken att flera metoder för avidentifiering kan användas. Bevakning ska ske i realtid och med rätt till bildinspelning alla dagar kl. 08.00–01.00. Bevakningen ska generera automatiska varningar för säkerhetsöverträdelser när mänsklig närvaro upptäcks och oönskad aktivitet sker. Genom att snabbt granska en video på överträdelserna kan säkerhetspersonal besluta om bästa tillvägagångssätt.

Kommunen har bifogat underlag som beskriver den aktuella tekniken. Maskeringen av bildmaterial sker med hjälp av en mjukvara som är installerad på en server. I underlaget finns bl.a. exempel på hur originalbilderna ser ut samt hur bilderna ser ut efter mjukvarubehandling. Kommunen har även inkommit med ett filmklipp som visar hur en film ser ut efter mjukvarubehandling.

Enligt kommunens redogörelse ersätter tekniken automatiskt och simultant förgrundsobjekt (t.ex. en människa) med en gråskalig pixelering. Tekniken omvandlar hela bilden från färg till gråskala samt pixelerar personer i bild. Processen sker på mellan 0,02 till 0,1 sekund. På grund av den omfattande maskeringen tillsammans med omvandlingen av färger till gråskala är det enligt kommunen inte möjligt att identifiera människor på det inspelade materialet. Detta eftersom tekniken innebär att det inte går att utläsa tydliga kännetecken som möjliggör identifiering av människor. Vidare är det enligt kommunen tekniskt omöjligt att komma åt bildupptagningen utan maskeringen samt att ta bort maskeringen vilket gör att det inte går att identifiera personer på det sättet.

Ett av kommunen anlitat säkerhetsbolag kommer att sköta kamerabevakningen och ha åtkomst till realtidsbevakningen och det inspelade materialet. Överföringen av bildmaterial är krypterad och förvaringen av materialet ska ske på säkerhetsbolagets larmcentral i ett skyddat utrymme.

Motivering av beslutet

Tillämpliga bestämmelser

Av 2 § kamerabevakningslagen (2018:1200) framgår att syftet med lagen är att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda fysiska personer mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.

Definitionen av kamerabevakning i 3 § kamerabevakningslagen innebär bland annat att det ska vara fråga om en utrustning som används på ett sådant sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning..

Enligt 7 § kamerabevakningslagen krävs tillstånd till kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde, om bevakningen ska bedrivas av en myndighet.

Tillstånd till kamerabevakning ska enligt 8 § samma lag meddelas om intresset av sådan bevakning (bevakningsintresset) väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad (integritetsintresset).

Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska det särskilt beaktas om bevakningen 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.

Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det särskilt beaktas hur bevakningen ska utföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas, och vilket område som ska bevakas.

Av förarbetena till kamerabevakningslagen framgår att begreppet personbevakning har samma innebörd som begreppet personövervakning i kameraövervakningslagen. Med personbevakning avses således att personer kan identifieras genom bevakningen. Det krävs att sådana kännetecken kan iakttas som gör att man utan större osäkerhet kan skilja de personer som iakttas från andra personer. Så är fallet om hela personen eller personens ansikte syns tydligt. Även sådant som utmärkande klädsel, speciella kropps rörelser eller särskild kropps konstitution kan möjliggöra identifiering. Med varaktig personbevakning avses t.ex. bevakning med en kamera som under en längre tid är placerad på eller riktad mot en plats där människor normalt vistas. Bevakning med en kamera som är placerad på ett torg, i en butik, i ett väntrum eller i en buss, är därmed normalt att bedöma som sådan varaktig personbevakning som gör att lagen är tillämplig. Med regelbundet upprepad personbevakning menas personbevakning vid ett flertal tillfällen. I kravet på regelbundenhet ligger att det i första hand ska vara fråga om tillfällen som ligger relativt nära varandra i tiden. Även bevakning vid tillfällen som är mer utspridda kan emellertid betraktas som regelbunden om det är fråga om systematisk användning av bevakningsutrustning (prop. 2017/18:231 s.136–137).

Syftet med användningen av kamerautrustningen saknar betydelse för frågan om lagens tillämplighet. Lagen är tillämplig både vid sådan användning av kameror som sker i syfte att bevaka människor och sådan användning som sker för andra syften men där människor samtidigt under en längre tid eller någorlunda regelbundet kommer in i kamerans upptagningsområde på ett sätt som gör dem möjliga att identifiera (prop. 2017/18:231 s. 137).

Användning av integritetsfrämjande teknik kan många gånger ha stor betydelse för hur tungt intresset av att inte bli kamerabevakad väger och medföra att intresset av kamerabevakningen väger över detta (prop. 2017/18:231 s 145).

Av förarbetena till kamerabevakningslagen framgår att en *brottsutsatt plats* inte är varje plats där det någon gång har inträffat enstaka brott. Däremot bör det inte krävas att brottsligheten är ovanligt hög på platsen för att den ska anses vara brottsutsatt eller 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. Det bör samtidigt inte krävas utredning om att brottsligheten är påtagligt hög precis där bevakning ska ske, dvs. inom de aktuella kamerornas tänkta upptagningsområde (prop. 2017/18:231 s. 66).

Av förarbetena framgår även att begreppet allmän ordning och säkerhet bör tolkas på samma sätt som i andra författningar där det förekommer, t.ex. polislagen (1984:387), skyddslagen (2010:305) och ordningslagen (prop. 2017/18:231 s 144).

I förarbetena till kamerabevakningslagen anges vidare bl.a. följande. Även om uppgiften att bekämpa och lagföra brott i första hand är en fråga för brottsbekämpande myndigheter som Polismyndigheten finns numera en uttalad ambition att stärka samverkan mellan rättsväsendets myndigheter och andra aktörer såsom kommuner, landsting och andra i det civila samhället vad gäller bl.a. brottsförebyggande och trygghetskapande arbete. Vidare har kommunen ett eget ansvar för allmän ordning och säkerhet inom kommunen. Kommuner bör mot denna bakgrund ha betydligt större möjligheter än tidigare att bedriva kamerabevakning på platser där det regelmässigt förekommer brottslighet och andra ordningsstörningar (prop. 2017/18:231 s. 68).

Integritetsskyddsmyndighetens bedömning

Tillståndsplikt

Uppsala kommun är en myndighet och behöver därför som utgångspunkt tillstånd för att bedriva kamerabevakning på platser dit allmänheten har tillträde.

Avgörande för frågan om kommunens kameraanvändning utgör kamerabevakning i lagens mening är i detta fall om kamerorna används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning. Med personbevakning avses att personer kan identifieras utifrån bevakningen.¹

Kommunen har uppgett att syftet med bevakningen inte är att identifiera enskilda personer utan endast att ge en indikation på rörelser inom området så att väktare och trygghetsvakter kan ta sig till platsen och förebygga brott och öka tryggheten på platsen. Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) konstaterar att syftet med användningen av kamerautrustningen saknar betydelse för frågan om kamerabevakningslagens tillämplighet.² Lagen är tillämplig både vid sådan användning av kameror som sker i

¹ Prop. 2017/18:231 s. 41 och 137.

² Prop. 2017/18:231 s. 137.

syfte att bevaka människor och sådan användning som sker för andra syften men där människor samtidigt under en längre tid eller någorlunda regelbundet kommer in i kamerans upptagningsområde på ett sätt som gör dem möjliga att identifiera. Vad kommunen anfört om syftet med bevakningen saknar därför betydelse för bedömningen om det rör sig om varaktig personbevakning.

När det gäller användningen av kamerautrustningen framgår av utredningen att den sker först genom upptagning av bilddata (originalvideon) och sedan genom överföring av originalvideon till en server. På servern sker en mjukvarubehandling som resulterar i ett bearbetat bildmaterial (gråskalig pixelering). De bearbetade bilderna med gråskalig pixelering lagras sedan.

IMY konstaterar att upptagningen av originalvideon, överföringen av originalvideon till servern och bearbetningen av originalvideon utgör användning av sådan utrustning som omfattas av kamerabevakningslagen. Det framgår av utredningen att originalvideon, den obearbetade bilden, har sådan kvalitet att det är möjligt att identifiera enskilda personer.³ Att åtkomst till originalvideon förhindras genom tekniska åtgärder höjer visserligen integritetsskyddet men medför inte att behandlingen upphör att utgöra personuppgiftsbehandling eller personbevakning. Behandlingen av originalvideon är således såväl personuppgiftsbehandling enligt dataskyddsförordningen som personbevakning i kamerabevakningslagens mening. Eftersom personbevakningen avser platser där enskilda normalt vistas och regelbundet kommer inom kamerornas upptagningsområde, är bevakningen varaktig och regelbundet upprepade.⁴ Kommunens kameraanvändning genom upptagning av originalvideon, överföring till servern och bearbetning av videon på servern utgör således kamerabevakning i den mening som avses i 3 § kamerabevakningslagen. Bevakningen är därför tillståndspliktig.

Integritetsintresset

Den teknik som kommunen avser att använda innebär inte, som framgått ovan, att bevakningen faller utanför tillämpningsområdet för kamerabevakningslagen. Användningen av tekniken innebär dock att integritetsriskerna med personuppgiftsbehandlingen och kamerabevakningen minskar. Det är således fråga om sådan integritetsfrämjande teknik som, enligt 8 § tredje stycket 2 kamerabevakningslagen, särskilt ska beaktas vid en tillståndsprövning.⁵

Platsen för bevakning är en central park i direkt anslutning till ett bostadsområde i Uppsala. Integritetsintresset i anslutning till människors hem och på platser där allmänheten vistas för rekreation anses generellt sett vara högt. Till det kommer att bevakningen ska ske av en relativt stor yta och längs flera gång- och cykelstråk vilket möjliggör bevakning av personer över en längre tid. Boende i området kommer dagligen att träffas av bevakningen vilket innebär en risk för att deras rutiner och vanor fångas av kamerabevakningen, vilket är särskilt integritetskänsligt. Det finns även en lekplats på platsen och en förskola i anslutning till den. Det innebär att barn kan förväntas röra sig på platsen vilket stärker integritetsintresset ytterligare. Platsens användning och karaktär gör sammantaget att integritetsintresset som utgångspunkt väger mycket tungt. Att material spelas in ökar integritetsintrånget ytterligare.

Det ska dock vägas in att bevakningen delvis syftar till att skydda de som kan komma att bli föremål för kamerabevakningen, vilket minskar integritetsintresset något.

³ Se exempelbilder i handling "Teknisk beskrivning av Irisity anonymisering genom pixelering".

⁴ Jfr. prop. 2017/18:231 s. 137.

⁵ Prop. 2017/18:231 s. 145.

Integritetsintrånget minskar även vid användandet av den beskrivna integritetsvänliga tekniken med gråskala och försämrad upplösning samt att åtkomst till originalvideon förhindras genom tekniska åtgärder. Kommunen har uppgett att tekniken inte möjliggör att människor kan identifieras och att särskilda kännetecken på personer som filmas inte tydligt kan utläsas. IMY har granskat den ingivna exempelfilmen och bedömer att det, trots pixelering och gråskalan, är möjligt att iakta delar av klädsel, kroppskonstitution och kroppsörelser. Med hjälp av sådana kännetecken kommer vissa filmade personer utan större osäkerhet kunna skiljas från andra personer. Det finns alltså en möjlighet till identifiering av vissa av de personer som kommer filmas trots den maskering som ska appliceras (jfr Kammarrätten i Stockholm dom 2023-05-08 i mål nr 7276-22). Att bevakningen ska ske i direkt anslutning till personers bostäder har också betydelse i detta sammanhang.

IMY bedömer sammanfattningsvis att integritetsintresset väger mycket tungt på platsen under dag- och kvällstid. Under förutsättning att den beskrivna integritetsvänliga tekniken med gråskala och pixelering används minskar integritetsintresset något men det väger ändå tungt under dag- och kvällstid. Vid bedömningen har hänsyn tagits till det mycket höga integritetsintresse som finns på en plats i anslutning till människors hem och på platser där personer, inte minst barn, vistas för nöje och rekreation. Under senare kvälls- och nattetid, när färre personer kan förväntas röra sig i parken, väger integritetsintresset något lättare.

Bevakningsintresset

Syftet med bevakningen är att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda brott. IMY konstaterar att det ankommer på den som vill bedriva kamerabevakning att visa att det finns ett behov av sådan bevakning. För att kamerabevakning ska vara tillåten krävs att den sökande kan visa att det finns problem med t.ex. brottslighet där bevakningen ska ske.

Bevakning ska ske i en park i centrala Uppsala kl. 08.00–01.00. Kommunen har uppgett att de incidenter som har redovisat har inträffat mellan kl. 12.00 och 01.00 på dygnet eftersom det är under dessa tider som väktarpersonal arbetar men att kommunen har skäl att tro att det även förekommer ordningsstörningar under andra tider. IMY konstaterar dock att det är faktiskt redovisade brott och ordningsstörningar och uppgifter om vilka tider dessa inträffat som ska tillmätas avgörande betydelse vid bedömningen av bevakningsintressets tyngd.

Till stöd för sin ansökan har kommunen gett in sammanställningar över anmälda brott och andra incidenter på platsen för bevakning. En lista med en sammanställning av brott och incidenter visar att det i perioden mellan maj 2022 och oktober 2023 har inträffat 253 alkoholrelaterade incidenter. Därutöver har det skett 205 ordningsstörningar och 105 övriga incidenter. Av dessa utgör 18 uttryckligen brott. Därutöver har kommunen, i en annan sammanställning, uppgett att det anmäls 23 brott i Frodeparken mellan augusti 2022 till augusti 2023. Merparten av dessa (20 st) utgörs av narkotikabrott. Av underlaget framgår vidare att runt 180 av de redovisade incidenterna har resulterat i avvisningar av personer som befunnit sig på platsen. Merparten av brotten har skett mellan kl. 15.00 och 21.00 på dygnet. Incidenterna som redovisas i sammanställningen har skett mellan kl. 14.00 och 00.00.

IMY konstaterar att kommunen har visat att ett stort antal incidenter har skett vid det aktuella bevakningsområdet. Antalet brott som redovisats är dock betydligt färre och det har skett få brott mot person. Omfattningen av de redovisade brotten är inte sådan att platsen kan anses som brottsutsatt i kamerabevakningslagens mening. Det rör sig

inte heller om en sådan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Det stora antalet incidenter som skett på platsen under den redovisade perioden visar dock att det finns ett behov av bevakning för att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar, på så sätt som avses i 8 § andra stycket 2 p kamerabevakningslagen. Det framgår dock inte tydligt av underlaget hur många av de händelser som redovisats som t.ex. "alkoholrelaterade ärenden" som utgör sådana störningar av allmän ordning och säkerhet som avses i kamerabevakningslagen.

IMY bedömer mot den bakgrunden att kommunen har visat att det finns ett bevakningsintresse på platsen som under senare eftermiddag och kvällstid får anses väga tungt. Under övrig tid väger bevakningsintresset relativt lätt.

Behovs- och intresseavvägning

Ansökan avser kamerabevakning i realtid och med rätt till bildinspelning alla dagar kl. 08.00-01.00. IMY har ovan konstaterat att integritetsintresset – även med användning av den integritetsvänliga tekniken – väger tungt på platsen men något lättare under senare kvällstid. Bevakningsintresset har konstaterats väga relativt lätt förutom under senare eftermiddagar och kvällstid då det får anses väga tungt.

Vad som framkommit om brottsligheten och de ordningsstörningar som förekommit på platsen är dock enligt IMY:s bedömning inte tillräckligt för att motivera ett sådant integritetsintrång som den sökta kamerabevakningen ändå innebär under dagtid och tidig kväll. Vid denna bedömning har särskilt beaktats att bevakningen ska ske av ett centralt beläget parkområde nära bostadshus där många boende och besökande, även många barn, rör sig dagligen. IMY finner sammantaget att kommunen inte har visat att behovet av kamerabevakning är sådant att det väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad mellan kl. 08.00 och kl. 20.00. Ansökan ska därför avslås i den del den avser bevakning under de tiderna.

Under förutsättning att den integritetsvänliga tekniken med gråskalig pixelering som beskrivits används finner dock IMY att bevakningsintresset väger tyngre än integritetsintresset på platsen under senare kvällstid. Tillstånd till kamerabevakning i realtid med rätt till bildinspelning alla dagar kl. 20.00–01.00 ska därför beviljas. Tillståndet ska förenas med ett villkor om att kamerabevakning får ske under förutsättning att integritetsvänlig teknik med gråskalig pixelering används. Vidare ska kamerorna riktas eller maskeras så att uteserveringar samt entréer och fönster till verksamheter och bostäder inte träffas av bevakningen.

Ansökan ska avslås avseende kamerabevakning under andra tider.

Upplysning

Utöver de villkor som framgår av beslutet måste ni följa bestämmelserna i dataskyddsförordningen⁶ och kamerabevakningslagen. Information finns i bilaga till

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

detta beslut. Observera att informationsbilagan inte är en uttömmande uppräknig av de krav som ställs.

Detta beslut har fattats av enhetschefen Jenny Bård efter föredragning av juristen Manne Leffler.

Jenny Bård, 2023-11-20 (Det här är en elektronisk signatur)

Bilaga

1. Ritning
2. Information om kamerabevakning

Hur man överklagar

Om ni vill överklaga beslutet ska ni skriva till Integritetsskyddsmyndigheten. Ange i skrivelsen vilket beslut ni överklagar och den ändring som ni begär. Överklagandet ska ha kommit in till Integritetsskyddsmyndigheten senast tre veckor från den dag beslutet meddelades. Om överklagandet har kommit in i tid sänder Integritetsskyddsmyndigheten det vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning.

Ni kan e-posta överklagandet till Integritetsskyddsmyndigheten om det inte innehåller några integritetskänsliga personuppgifter eller uppgifter som kan omfattas av sekretess. Myndighetens kontaktuppgifter framgår av beslutets första sida.