

Polismyndigheten

Diarienummer:
IMY-2024-1499

Ert diarienummer:
A065.152/2024

Datum:
2026-01-22

Beslut efter tillsyn enligt brottsdatalagen och kamerabevakningslagen – Polismyndighetens kamerabevakning med UAS

Innehållsförteckning

1. Integritetsskyddsmyndighetens beslut.....	2
2. Redogörelse för tillsynsärendet	2
2.1 Bakgrund.....	2
2.2 Avgränsning och genomförande	2
2.3 Polismyndighetens uppgifter om nationella och regionala styrdokument	3
3. Motivering av beslutet.....	3
3.1 Rättsliga utgångspunkter	3
3.1.1 Den enskildes rättighetsskydd och tillämplig reglering.....	3
3.1.2 Kamerabevakningslagens tillämplighet vid UAS-bevakning	5
3.1.3 Den dokumenterade bedömning som Polismyndigheten ska göra..	5
3.1.4 Faktorer som särskilt ska beaktas vid bedömningen av integritetsintresset	6
3.1.5 Bedömningen av integritetsintresset vid UAS-bevakning	8
3.2 Personuppgiftsansvar	9
3.3 Det finns en risk att Polismyndigheten kan komma att kamerabevaka med UAS i strid med 14 a § KBL	10
3.3.1 De typer av områden som kan komma att bevakas har endast beaktats i begränsad utsträckning	10
3.3.2 Besluten är ottydligt utformade vad avser bevakning av särskilt integritetskänsliga platser.....	12
3.3.3 Slutsats	13
4. Val av ingripande	13
Hur man överklagar	15

Postadress:
Box 8114
104 20 Stockholm

Webbplats:
www.imy.se

E-post:
imy@imy.se

Telefon:
08-657 61 00

1. Integritetsskyddsmyndighetens beslut

Integritetsskyddsmyndigheten konstaterar att det finns en risk för att Polismyndigheten kan komma att bedriva kamerabevakning med UAS¹ i strid med 14 a § kamerabevakningslagen (2018:1200).

Integritetsskyddsmyndigheten lämnar därför, med stöd av 5 kap. 6 § första stycket brottsdatalogen (2018:1177), följande råd.

Den nationella styrningen avseende beslut om kamerabevakning med UAS bör kompletteras med närmare instruktioner i syfte att säkerställa

- att de faktiska områden eller typer av områden som ingår i det aktuella bevakningsområdet identifieras, analyseras och beaktas vid bedömningen av integritetsintresset
- att beslutsdokumentationen utformas på ett sådant sätt att det tydligt framgår vilka områden eller typer av områden inom det aktuella bevakningsområdet som – i dess helhet eller i vissa delar – som utgångspunkt inte får bevakas eller endast får bevakas under vissa villkor.

2. Redogörelse för tillsynsärendet

2.1 Bakgrund

Den 1 januari 2020 avskaffades kravet i kamerabevakningslagen, KBL, på Polismyndigheten att ansöka om tillstånd från Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) för att bedriva kamerabevakning.² Polismyndigheten ansvarar sedan dess själv för att genomföra de bedömningar som krävs för att pröva om förutsättningarna för kamerabevakning inom ett visst område är uppfyllda samt att dokumentera dessa bedömningar på ett sätt som tydligt återspeglar de överväganden och bedömningar som gjorts utifrån de faktorer som särskilt ska beaktas enligt KBL.³

IMY har inlett den aktuella tillsynen inom ramen för myndighetens tillsynsplanering och utan några indikationer på brister i Polismyndighetens verksamhet.⁴ Det övergripande syftet med tillsynen är att granska om Polismyndigheten följer gällande bestämmelser om behandling av personuppgifter vid beslut om kamerabevakning med UAS i den brottsbekämpande verksamheten.

2.2 Avgränsning och genomförande

Polismyndigheten har på begäran av IMY gett in en förteckning över samtliga beslut om kamerabevakning med UAS (nedan UAS-bevakning) under perioder om åtta dagar eller längre som fattats under 2023 med stöd av KBL. Förteckningen omfattar totalt

¹ UAS (Unmanned Aircraft System) avser ett system som består av ett obemannat luftfartyg (UAV, Unmanned Aircraft Vehicle) och de komponenter som krävs för dess drift. En UAV kan styras automatiskt, självständigt eller av fjärrpilot. Termen *drönare* används som vardaglig benämning för UAV.

² Lag (2019:1163) om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200).

³ 14 a och b §§ KBL.

⁴ IMY är tillsynsmyndighet enligt brottsdatalogen och utövar även tillsyn över kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen.

192 beslut.⁵ Utifrån förteckningen har IMY gjort ett urval baserat bland annat på storleken av de geografiska områden som besluten avser samt bevakningsperiodens längd. IMY har begärt in sammanlagt 32 beslut och samtidigt ställt ett antal frågor till Polismyndigheten.

Tillsynen har avgränsats till att avse Polismyndighetens dokumentation och bedömningar av integritetsintresset i beslut som fattats med stöd av 14 a § KBL. IMY:s granskning omfattar därmed inte Polismyndighetens behovsbedömning eller den faktiska UAS-bevakning som genomförts med stöd av de aktuella besluten.

2.3 Polismyndighetens uppgifter om nationella och regionala styrdokument

Polismyndigheten har i yttrande uppgett i huvudsak följande. Myndigheten har både nationella och regionala styrdokument avseende kamerabevakning. I flera polisregioner har särskilda regionala direktiv för UAS-bevakning tagits fram, medan det i andra regioner istället finns regionala riktlinjer eller rutiner. Dessa dokument skiljer sig åt, bland annat i fråga om tillämpningen av beslutsgrunder samt användningen av upprepade beslut eller beslut som avser längre tidsperioder.

Varje polisregion och nationell avdelning fattar självständigt beslut om den UAS-verksamhet som ska bedrivas inom respektive enhet, bland annat avseende ambitionsnivå, resurser, budget och fysisk placering. Det finns både regionala och nationella nätverk där beslutsfattare, fjärrpiloter och jurister fortlöpande samråder i frågor som rör bedömningar vid kamerabevakning. Omfattningen av bevakningen påverkas inte av att styrningen har olika format eller innehåll i olika polisregioner.

Under de senaste åren har ett arbete pågått med att stärka den nationella styrningen samt att ta fram ytterligare nationella styrdokument. Det finns även planer på att utveckla nationella utbildningar om kamerabevakning med UAS för att underlätta för beslutsfattare och fjärrpiloter. Avsikten är att såväl styrdokument och utbildningsinsatser ska bidra till ökad rättssäkerhet och ge beslutsfattare ett tydligt och pedagogiskt stöd i valet av lämplig beslutsform i det enskilda fallet.

Polismyndigheten har inom ramen för tillsynen gett in regionala direktiv, nationella styrdokument och vägledande dokument specifikt för användning av UAS samt styrdokument och vägledande dokument för kamerabevakning generellt.

3. Motivering av beslutet

3.1 Rättsliga utgångspunkter

3.1.1 Den enskildes rättighetsskydd och tillämplig reglering

Kamerabevakning innebär som utgångspunkt ett intrång i grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till privatliv, personlig integritet och skydd för personuppgifter.⁶ Dessa rättigheter skyddas genom regeringsformen⁷ samt på unions-

⁵ 66 beslut i Polisregion Mitt, 4 beslut i Polisregion Nord, 36 beslut i Polisregion Stockholm, 32 beslut i Polisregion Syd, 33 beslut i Polisregion Väst samt 21 beslut i Polisregion Öst. Av Polismyndighetens yttrande den 10 april 2024 framgår att Region Bergslagen har regionala riktlinjer som anger att inga beslut om kamerabevakning med UAS får vara längre än sju dagar.

⁶ Prop. 2017/18:231 s. 134, prop. 2018/19:147 s. 69 och prop. 2024/25:93 s. 134 och 166.

⁷ I 1 kap. 2 § 4 st. regeringsformen (RF) finns ett målsättningsstadgande, riktat till alla som utövar offentlig makt, som anger att det allmänna ska värna den enskildes privatliv och familjeliv. I förarbetena framhålls att den enskildes rätt till

och konventionsrättslig nivå⁸. Samtidigt har det allmänna ett grundläggande ansvar att skydda enskilda mot brott. Förhållande mellan integritetsskydd och brottsbekämpning kommer tydligt till uttryck i brottsdatadirektivet⁹, vars syfte är att säkerställa skyddet för fysiska personers grundläggande rättigheter, samtidigt som behöriga myndigheter ges möjlighet att behandla och utbyta personuppgifter för legitima och lagliga ändamål inom brottsbekämpning och rättskipning.¹⁰ Brottsdatadirektivet har genomförts i svensk rätt genom brottsdatalagen, BDL, och brottsdataförordningen (2018:1202), BDF, samt genom kompletterande registerförfattningar, däribland lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, PBDL.

I BDL och PBDL regleras Polismyndighetens ansvar som personuppgiftsansvarig¹¹. Polismyndigheten ska säkerställa att personuppgifter behandlas lagligt, korrekt och säkert, endast för tydligt angivna och nödvändiga ändamål, samt att den registrerades rättigheter tillvaratas. För att Polismyndigheten ska få bedriva kamerabevakning krävs att det finns rättslig grund. Enligt 2 kap. 1 § BDL och 2 kap. 1 § PBDL föreligger rättslig grund bland annat när behandlingen är nödvändig för Polismyndighetens brottsbekämpande uppgifter eller för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.¹² Om kamerabevakningen inte är nödvändig¹³ för att uppfylla något av de aktuella ändamålen är bevakningen inte tillåten.

KBL är en speciallag som reglerar personuppgiftsbehandling vid kamerabevakning. Den har liksom BDL ett dubbelt syfte: att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda enskilda mot otillbörliga integritetsintrång.¹⁴ Lagen innehåller bestämmelser som genomför delar av brottsdatadirektivet¹⁵ och anger de förutsättningar som gäller för Polismyndighetens kamerabevakning inom den

en fredad sektor är av så väsentlig betydelse i en demokratisk stat att det bör komma till ett mera allmänt uttryck i RF (prop. 1975/76:209 s. 131). Den enskildes personliga integritet i förhållande till det allmänna ges ett mer uttryckligt skydd i 2 kap. 6 § 2 st. RF, som föreskriver att var och en är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. I förarbetena uttalas att respekten för individens självbestämmande är grundläggande i en demokrati. Vikten av respekt för individens rätt att själv förfoga över och ta ställning till det allmännas tillgång till sådan information som rör hans eller hennes privata förhållanden kommer genom bestämmelsen att betonas på ett tydligare sätt. En sådan förstärkning av integritetsskyddet kan förväntas främja intresset av en fri åsiktsbildning (prop. 2009/10:80 s. 176).

⁸ Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Denna rätt omfattar även skydd mot övervakning i olika former. Det allmänna får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bland annat för att förebygga brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Rätten till skydd för privat- och familjeliv garanteras genom artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan). Artikel 8 i EU-stadgan innehåller dessutom en särskild rätt till skydd för fysiska personer vid behandling av personuppgifter, vilket ytterligare markerar integritetsskyddets centrala betydelse inom unionsrätten.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

¹⁰ Artikel 1 i brottsdatadirektivet.

¹¹ Enligt 1 kap. 6 § BDL avses med *personuppgiftsansvarig* den behöriga myndighet som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Av 3 kap. 1 § BDL framgår att den personuppgiftsansvarige ansvarar för all behandling av personuppgifter som utförs under dennes ledning eller på dennes vägnar. I enlighet med 1 kap. 4 § PBDL är Polismyndigheten personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs vid myndigheten.

¹² Med *en behörig myndighets uppgift* avses enligt 2 kap. 1 § andra stycket BDL en uppgift som framgår av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften. Polismyndighetens ändamål och uppgifter regleras bland annat i 1–2 §§ polislagen (1984:387), PL.

¹³ Nödvändighetsrekvisitet innebär att behandlingen måste behövas för att uppgiften ska kunna fullgöras på ett effektivt sätt och att syftet med behandlingen inte kan uppnås genom mindre ingripande åtgärder. Kravet på nödvändighet innebär inte att det behöver vara omöjligt att fullgöra förpliktelsen eller att utföra uppgiften om personuppgiften inte behandlas. Se SOU 1997:39 s. 362 och EU-domstolens dom den 16 december 2008, Huber, C-524/06.

¹⁴ 2 § KBL.

¹⁵ 1 § KBL.

brottsbekämpande verksamheten. KBL är emellertid inte tillämplig på alla former av kamerabevakning.

3.1.2 Kamerabevakningslagens tillämplighet vid UAS-bevakning

Den svenska speciallagstiftningen på kamerabevakningsområdet har under lång tid omfattat bevakning med kameror monterade både på fasta och rörliga objekt, under förutsättning att utrustningen inte manövreras på platsen. Lagstiftaren behöll i KBL detta tillämpningsområde. Det är dock bevakningen på fasta objekt som har varit i fokus för lagstiftningen.

I den tidigare kameraövervakningslagen (2013:460), KÖL, användes precis som i 3 § första punkten KBL, begreppet "utan att manövreras på platsen" för att avgränsa lagens tillämpningsområde till fjärrstyrd eller automatiserad kamerabevakning. Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, kom i ett avgörande 2016 till slutsatsen att kameror monterade på drönare inte manövreras på platsen, och därmed omfattades av KÖL.¹⁶ Begreppet "utan att manövreras på platsen" i KBL har samma innebörd som det hade i KÖL och praxis avseende den lagen. UAS-bevakning omfattas därmed av KBL förutsatt att den "innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning".¹⁷

3.1.3 Den dokumenterade bedömning som Polismyndigheten ska göra

Om Polismyndigheten har rättslig grund för kamerabevakning som omfattas av kamerabevakningslagen ska en proportionalitetsbedömning genomföras enligt 14 a och b §§ KBL innan bevakningen påbörjas. Bedömningen ska säkerställa att bevakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad och omfatta bevakningens syfte, omfattning och förväntade effektivitet samt de integritetsrisker som bevakningen innebär.¹⁸ Av 14 a § andra och tredje stycket KBL följer vilka omständigheter som kan tala för ett tyngre vägande bevakningsintresse¹⁹ och vilka faktorer som ska beaktas särskilt vid bedömningen av integritetsintresset.²⁰ Om integritetsriskerna är betydande krävs att bevakningsintresset väger särskilt tungt eller att riskerna kan begränsas genom tekniska eller organisatoriska skyddsåtgärder.²¹

Bedömningen av bevakningsintresset i enlighet med 14 a § andra stycket KBL är ofta styrd av händelser som har inträffat på den *plats* som ska bevakas. Bevakningsintresset väger som regel som tyngst på de ytor där händelser har inträffat, men det kan i vissa fall även vara motiverat att bevaka kringliggande ytor av liknande karaktär. Vid bedömningen av integritetsintresset i enlighet med 14 a § tredje stycket KBL ska särskilt beaktas vilket *område* som ska bevakas. IMY konstaterar ifråga om ordvalet att ett *område* visserligen kan uppfattas som mer omfattande och mindre precist än en *plats*, men att det ändå måste anses vara fråga om en sammanhängande och på något sätt avgränsad yta.

Enligt 14 b § tredje stycket KBL ska intresseavvägningen dokumenteras.

Dokumentationen ska vara tydlig och bör avse bedömningen i dess helhet.²² Några detaljerade formkrav på dokumentationen och vad den ska innehålla finns inte. Så länge dokumentationen återspeglar den helhetsbedömning som har gjorts, utifrån de

¹⁶ HFD 2016 ref. 71. Det motsatta ansågs dock gälla för dashcam monterad på vindrutan i en bil och kamera monterad på ett cykelstyre

¹⁷ 3 § 1 KBL.

¹⁸ Prop. 2018/19:147 s. 63.

¹⁹ 14 a § andra stycket KBL och 8 § andra stycket KBL i lydelsen enligt SFS 2019:1163.

²⁰ 14 a § tredje stycket KBL och 8 § tredje stycket KBL i lydelsen enligt SFS 2019:1163.

²¹ Prop. 2018/19:147 s. 40.

²² Prop. 2018/19:147 s. 43.

faktorer som särskilt ska beaktas, kan Polismyndigheten därför själv bestämma hur den ska utformas. Att dokumentationen ska återspegla bedömningen innebär att de krav som gäller för bedömningen även gäller för dokumentationen.

Eftersom bedömningen genom intresseavvägningen ska motsvara den prövning som tidigare gjordes i tillståndsärenden kan ledning ifråga om dokumentationen hämtas från de tidigare kraven på tillståndsansökans innehåll.²³ Före den 1 april 2025 framgick av KBL att en ansökan om tillstånd till kamerabevakning ska innehålla

- bevakningens ändamål
- en beskrivning av bevakningen, särskilt den utrustning som ska användas, var den ska placeras, det område eller typ av område som ska bevakas och de tider då bevakning ska ske
- en bedömning av behovet av bevakningen och bevakningens proportionalitet i förhållande till ändamålet
- en bedömning av riskerna för intrång i den personliga integriteten och en beskrivning av de åtgärder som planeras för att hantera riskerna
- de omständigheter i övrigt som är av betydelse för prövningen av ärendet.²⁴

Dokumentationen bör därmed normalt omfatta det som anges i denna uppräkningslista. Dokumentationskravet bidrar till att säkerställa genomtänkta och motiverade beslut om kamerabevakning²⁵ samt möjliggör effektiv tillsyn genom att bedömningarna är spårbara.²⁶ Dokumentationen är även viktig för transparensen gentemot allmänheten och ska visa vilka överväganden som har gjorts i det enskilda fallet.²⁷

Anledningen till att det i uppräkningslistan i lagen angavs att en tillståndsansökan ska innehålla en beskrivning av "det område *eller typ av område* som ska bevakas" var för att underlätta tillståndsförfarandet vid kamerabevakning från rörliga objekt som exempelvis fordon eller drönare. Ett särskilt utpekat område behövde därmed inte alltid beskrivas i ansökan.²⁸ På samma sätt framgick av lagen att beslut om tillstånd ska förenas med villkor om hur bevakningen får anordnas och att dessa villkor bland annat ska avse "det område *eller typ av område* som får bevakas".²⁹ Detta för att öka flexibiliteten vid kamerabevakning från rörliga objekt som exempelvis fordon och drönare. Av förarbetena framgick vidare att villkoren kan utformas på ett sätt som reglerar var bevakning inte får ske, t.ex. i närheten av bostadsbebyggelse eller friluftsområden om sådana behov inte finns.³⁰

3.1.4 Faktorer som särskilt ska beaktas vid bedömningen av integritetsintresset

Det finns ingen exakt definition av begreppet *personlig integritet*. Begreppet kan sägas innefatta vad som normalt framstår som angeläget att värna om för att den enskilde ska vara tillförsäkrad en rimlig, fredad, privat zon³¹. Kränkningar av den personliga integriteten kan därför beskrivas som intrång i en fredad sfär eller zon som den enskilde som utgångspunkt bör vara tillförsäkrad.

²³ Prop. 2018/19:147 s. 42 f.

²⁴ 11 § andra stycket tredje punkten KBL (SFS 2018:1200) i lydelsen före 1 april 2025. Den 1 april 2025 trädde ändringar i KBL ikraft, som bl.a. innebar att all tillståndsplikt enligt KBL upphörde.

²⁵ Prop. 2018/19:147 s. 43.

²⁶ Prop. 2024/25:93 s. 111.

²⁷ Prop. 2018/19:147 s. 28.

²⁸ Prop. 2017/18:231 s. 72.

²⁹ 13 § andra stycket tredje punkten KBL (SFS 2018:1200) i lydelsen före 1 april 2025.

³⁰ Prop. 2017/18:231 s. 75.

³¹ SOU 2016:41 s. 39.

Omfattningen av det intrång som kamerabevakning som utgångspunkt innebär, varierar beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Utöver de faktorer som enligt 14 a § tredje stycket KBL³² särskilt ska beaktas kan även andra omständigheter påverka integritetsintressets tyngd. Som exempel kan integritetsintresset i viss mån anses försvagat om de enskilda som kan komma att bli föremål för kamerabevakning samtidigt är de som kamerabevakningen syftar till att skydda.³³

Bedömningen av integritetsintresset ska utgå från de faktiska förhållandena i det enskilda fallet. Först efter en sammantagen bedömning av samtliga relevanta omständigheter kan integritetsintresset på en viss plats beskrivas som vägande lätt, relativt tungt eller tungt.³⁴ Enligt IMY:s uppfattning saknas stöd för att bedömningen av integritetsintresset ska utgå från ett på förhand bestämt läge (t.ex. högt, neutralt eller lågt integritetsintrång). Det avgörande är att integritetsbedömningen leder till ett resultat som på ett korrekt och materiellt riktigt sätt återspeglar den faktiska tyngden av enskildas intresse av att inte bli bevakade vid den konkreta kamerabevakningen.

Av 14 a § tredje stycket KBL följer att det finns tre faktorer som särskilt ska beaktas vid bedömningen av integritetsintresset.

1. Hur bevakningen ska utföras

Med hur bevakningen ska utföras avses bland annat vid vilka tidpunkter bevakningen ska ske, om material ska spelas in och hur det i så fall kan komma att användas.³⁵ Exempelvis kan kamerabevakning som sker under sen kväll och nattetid ofta innebära att färre personer omfattas av bevakningen. I allmänhet väger kamerabevakning som sker nattetid därmed lättare än bevakning under dagtid. Bevakning som enbart sker i realtid, utan bildinspelning, anses också generellt sett innebära att integritetsintresset väger lättare.

Kamerabevakning som sker med avlyssning eller upptagning av ljud innebär i regel särskilt påtagliga integritetsrisker eftersom enskilda normalt inte har anledning att förvänta sig att utomstående ska ta del av vad de säger, även om de befinner sig i en offentlig miljö.³⁶ Eftersom sådan bevakning betraktas som särskilt integritetskänslig bör den vara föremål för en noggrann prövning i det enskilda fallet,³⁷ och förutsätta att det finns tungt vägande skäl. Utgångspunkten är dock att kamerabevakning inte bör möjliggöra avlyssning eller inspelning av människors samtal.³⁸ Integritetsintresset kan följaktligen normalt sett inte anses väga lättare på den grunden att bevakningen sker utan ljudupptagning.

2. Om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas

Som exempel på teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet kan nämnas teknik som innebär att känsliga områden maskeras eller att upptaget bild- och ljudmaterial krypteras. Även tekniska lösningar där kameror aktiveras först efter larm, såsom inbrottslarm, överfallslarm och larm som reagerar på onormala kroppsrörelser eller aktiveras genom detektion av ljud som t.ex. skottlossning, glaskross eller

³² Enligt 14 a § tredje stycket KBL (SFS 2019:1163) ska vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad 8 § tredje stycket (SFS 2018:1200) tillämpas.

³³ HFD 2023 ref 6, prop. 2017/18:231 s. 70 och RÅ 2001 ref 39.

³⁴ <https://www.imy.se/verksamhet/kamerabevakning/bedoma-om-kamerabevakning-ar-tillaten/steg-4/>

³⁵ Prop. 2017/18:231 s. 145.

³⁶ Prop. 2017/18:231 s. 99 f och prop. 2024/25:93 s. 142.

³⁷ Prop. 2017/18:231 s. 67.

³⁸ Prop. 2017/18:231 s. 78 f.

människoskrik, kan vara integritetsfrämjande. Användning av sådan teknik kan många gånger ha stor betydelse för hur tungt intresset av att inte bli kamerabevakad väger.³⁹

3. Vilket område som ska bevakas

Bedömningen av integritetsintresset är knuten till det geografiska område som ska bevakas. Av särskild betydelse är om bevakningen ska ske i ett område där många människor normalt rör sig, oavsett om bevakningen ska ske från ett fast eller rörligt objekt.⁴⁰ HFD har betonat att kamerabevakning under dagtid av centralt belägna platser, där det rör sig ett stort antal personer, innebär ett betydande integritetsintrång, bland annat eftersom en stor mängd uppgifter om personer utan relevans för bevakningens ändamål då behandlas. Det är angeläget att enskilda kan röra sig fritt på centrala platser utan att bli bevakade.⁴¹ Eftersom integritetsintresset väger tyngre under tider då många människor vistas i ett område, är tidpunkten för bevakningen av stor betydelse vid bedömningen av integritetsintresset. Detta har i enlighet med praxis lett till att kamerabevakning i vissa fall endast är tillåten under nattetid och tidig morgon.

Även områdets karaktär är central. Integritetsintresset är särskilt tungt vägande i anslutning till bostäder⁴² och andra platser där det finns ett berättigat anspråk på privatliv, såsom trädgårdar och uteplatser. Det är också tungt vägande i områden där enskilda vistas för rekreation och avkoppling, såsom parker, bad- och idrottsplatser samt serveringar. Även skolgårdar, lekparkar och andra områden där barn och unga vistas är känsliga ur integritetssynpunkt, då barn anses särskilt skyddsvärda i dataskyddslagstiftningen.⁴³ Vid bedömningen är det av central betydelse att beakta det sammanhang i vilket enskilda befinner sig och om de objektivt sett kan förvänta sig att bli kamerabevakade.⁴⁴ På offentliga platser kan tillfälliga aktiviteter medföra ett förstärkt integritetsintresse, såsom utplacerade valstugor, demonstrationer och manifestationer, marknader och andra evenemang som samlar många människor.

IMY har tagit fram guider avsedda att utgöra ett stöd vid intresseavvägningen vid kamerabevakning, bl.a. bedömningen av integritetsintresset på olika platser.⁴⁵

3.1.5 Bedömningen av integritetsintresset vid UAS-bevakning

I förarbeten och praxis finns inget stöd för att UAS-bevakning *i sig* skulle innebära ett större eller mindre integritetsintrång än fast kamerabevakning. Vid bedömningen av integritetsintresset ska de tre faktorer som anges i 14 a § tredje stycket KBL särskilt beaktas. Beroende på hur UAS-bevakningen ska utföras kan enligt IMY:s mening flera omständigheter, inom eller utom ramen för dessa faktorer, ha betydelse i det enskilda fallet.

Vid UAS-bevakning är möjligheterna att använda integritetsfrämjande teknik, såsom maskering, i nuläget begränsade. Utförandet av bevakningen – med val av flyghöjd, kameravinkel, bevakningstid och användning av zoom – får därför särskilt stor betydelse. Integritetsintrånget förstärks normalt sett om UAS-bevakningen sker från låg höjd eller med användning av zoom, eftersom detta möjliggör mer detaljerad och

³⁹ Prop. 2017/18:231 s. 145.

⁴⁰ Prop. 2017/18:231 s. 145.

⁴¹ HFD 2023 ref 6.

⁴² Prop. 2017/18:231 s. 145.

⁴³ Jämför med skäl 38 i dataskyddsförordningen och skäl 50 i brottsdatadirektivet.

⁴⁴ EDPB:s Riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter, version 2.0, antagna den 29 januari 2020, punkt 36 – 38.

⁴⁵ <https://www.imy.se/verksamhet/kamerabevakning/sa-gor-ni-intresseavvagningen-pa-olika-platser/>

närgången registrering av enskilda personers beteende och rörelsemönster och ökar risken för behandling av uppgifter som går utöver vad som är nödvändigt för ändamålet.

Om bevakningen sker från en sådan höjd att identifiering av enskilda är omöjlig, faller bevakningen utanför KBL:s (och BDL:s) tillämpningsområde och någon bedömning av integritetsintresset aktualiseras inte. Om personbevakning endast sker under en mycket begränsad tid kan integritetsintrånget bedömas som mindre.

Omständigheter som talar för ett tyngre vägande integritetsintresse är att UAS-bevakning ofta upplevs som oförutsebar. Att en UAV plötsligt uppenbarar sig ovanifrån avviker från vad enskilda objektivt sett har anledning att förvänta sig. Att det finns skyltar eller annan upplysning om kamerabevakning brukar anses sakna betydelse vid bedömningen av enskildas objektivt förväntningar.⁴⁶ Oavsett detta är det ofta svårt att på ett verksamt sätt upplysa om UAS-bevakning, vilket i kombination med att bevakningen inte är knuten till ett fast bevakningsområde, innebär att enskilda har begränsade möjligheter att undvika bevakningen om de skulle vilja det.

Det som kan tala för ett mindre integritetsintrång i jämförelse med fast bevakning är att UAS-bevakning i regel inte sker kontinuerligt på en och samma plats under längre tidsperioder, utan används situationsanpassat vid ett konkret behov. Detta minskar ofta mängden överskottsinformation. Samtidigt kan även förhållandevis kortvarig UAS-bevakning innebära behandling av ett mycket stort antal personuppgifter, särskilt vid bevakning av större allmänna platser, med en medföljande risk för behandling av en stor mängd uppgifter om personer som saknar relevans för bevakningens ändamål.⁴⁷

Enligt IMY:s uppfattning ska, i likhet med vad som gäller vid fast bevakning, samtliga omständigheter som har betydelse och konkret relevans för den aktuella bevakningen beaktas vid bedömningen av integritetsintresset. Övriga omständigheter ska inte omfattas av bedömningen. Bevakning som inte är nödvändig – och som därmed saknar rättslig grund – ska anses otillåten. Att sådan bevakning inte ska förekomma bör som regel inte betraktas som en omständighet som minskar integritetsintrånget.

3.2 Personuppgiftsansvar

Den personuppgiftsansvarige⁴⁸ är ansvarig för all behandling av personuppgifter som utförs under dennes ledning eller på dennes vägnar. Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som utförs vid myndigheten. IMY konstaterar att Polismyndigheten därmed är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som myndighetens UAS-bevakning innebär.

⁴⁶ EDPB:s Riktlinjer 3/2019, punkt 40.

⁴⁷ I 2 kap. 8 § BDL stadgas principen om uppgiftsminimering, enligt vilken behandling av personuppgifter ska vara adekvat, relevant och inte mer omfattande än nödvändigt i förhållande till ändamålen. Se även prop. 2017/18:232 s. 445 och 454 samt HFD 2023 ref. 6, där vikten av att begränsa behandling av uppgifter om personer utan relevans för ändamålet betonas.

⁴⁸ Se fotnot 11.

3.3 Det finns en risk att Polismyndigheten kan komma att kamerabevaka med UAS i strid med 14 a § KBL

3.3.1 De typer av områden som kan komma att bevakas har endast beaktats i begränsad utsträckning

IMY har i den aktuella tillsynen granskat Polismyndighetens bedömningar av integritetsintresset i beslut om UAS-bevakning som fattats med stöd av 14 a § KBL.⁴⁹ Vid bedömningen av integritetsintresset ska särskilt beaktas *vilket område som ska bevakas*. Av särskild betydelse är därvid om det är ett område där många människor normalt rör sig och vilken karaktär som området har.

IMY konstaterar inledningsvis att när kamerabevakning sker från fasta objekt innebär detta normalt bevakning av ett mindre område. En bedömning av integritetsintresset kan vid sådan bevakning i regel utan svårigheter göras för varje del av det faktiska bevakningsområdet. När det gäller bevakning som sker med UAS kan däremot förutsättningarna för att göra en sådan bedömning många gånger se annorlunda ut. IMY konstaterar i det avseendet att det i det granskade urvalet av Polismyndighetens beslut förekommer bevakningsområden som är mycket stora och som omfattar en stor mängd olika platser av varierade karaktär. Detta medför praktiska svårigheter att bedöma varje specifikt område inom det övergripande bevakningsområdet. IMY anser dock att det vid bevakning av större områden med UAS istället kan vara tillräckligt att knyta bedömningen till de *typer av områden*⁵⁰ som ingår i det aktuella bevakningsområdet.⁵¹ På så sätt kan integritetsbedömningen inför UAS-bevakning bli mer hanterbar i de fall det är fråga om större bevakningsområden, samtidigt som bedömningen får ett reellt integritetsskyddande genomslag genom att faktiska områdestyper identifieras, analyseras och beaktas i bedömningen av integritetsintresset och den efterföljande intresseavvägningen. I övriga fall bör integritetsintresset fortsatt bedömas med koppling till de specifika områden som finns inom det övergripande bevakningsområdet.

IMY konstaterar att Polismyndigheten i de beslut som granskats inom ramen för denna tillsyn i varierande utsträckning identifierat och bedömt integritetsintresset för olika typer av områden som förekommer i det övergripande bevakningsområdet. Många gånger görs detta dock enligt IMY:s bedömning endast i begränsad utsträckning. IMY exemplifierar detta med två beslut daterade den 15 februari 2023 respektive den 25 maj 2023 (A560.908/2022)⁵², vilka avser samma bevakningsområde i centrala Stockholm: Fridhemsplan, Hornsberg, Humlegården, Karlplan, Klaraområdet, Kristineberg, Kungsträdgården, Larsberg, Observatorielunden, Odenplan, Stadshagen, Södra Gärdet och Värtavägen.

⁴⁹ Av 14 a § tredje stycket KBL i den lydelse som gällde när Polismyndigheten fattade de granskade besluten (SFS 2019:1163) framgår att vid bedömningen av den enskildas intresse av att inte bli bevakade ska 8 § KBL tredje stycket KBL (SFS 2018:1200) tillämpas. Den 1 april 2025 trädde ett flertal ändringar i KBL ikraft; lag (2025:220) om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200). De faktorer som särskilt ska beaktas vid bedömningen av integritetsintresset framgår efter ändringen direkt av 14 a § KBL. De bestämmelser som är aktuella för denna tillsyn – bland annat huvudregeln i 14 a § första stycket KBL om att kamerabevakning endast får bedrivas om en intresseavvägning visar att bevakningsintresset väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad – har inte ändrats i relevanta delar. Detsamma gäller kravet på dokumentation enligt 14 b § tredje stycket KBL, utöver att ett krav på att bevaka dokumentationen i fem år efter det att bevakningen har upphört har tillkommit. De faktorer som enligt 14 a § tredje stycket KBL särskilt ska beaktas vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad är också oförändrade. Polismyndigheten ska tillmäta skyddet för den personliga integriteten samma tyngd som tidigare (prop. 2024/25:93 s. 130).

⁵⁰ Exempel på vad IMY avser med *typer av områden* är ett bostadsområde, ett rekreationsområde, en plats där barn eller unga vistas, en särskilt frekventerad plats, ett sjukhusområde, en plats för religionsutövning.

⁵¹ Jfr. prop. 2017/18:231 s. 72 och 75.

⁵² Tidsperiod 15 februari 2023–1 maj 2023 respektive 1 juni 2023–8 januari 2024 kl. 15.00–06.00 (vid behov under begränsad tid och utifrån noggrann behovsprövning utifrån aktuell lägesbild).

IMY konstaterar att bevakningsområdet, utöver stadsmiljöer såsom gator och torg med blandad användning för boende, handel och kontor, även omfattar grönområden samt idrotts- och fritidsanläggningar. Vidare ingår kollektivtrafikmiljöer, kommersiella områden med handel, restauranger och service, liksom myndighets- och samhällsservicefunktioner såsom vårdinrättningar, skolor, bibliotek och andra offentliga verksamheter. Därtill omfattas kulturella miljöer och turistmål med hög besöksfrekvens. Sammantaget rör det sig om ett flera kvadratkilometer stort bevakningsområde som inrymmer komplexa stadsmiljöer, vilka nyttjas av enskilda i varierande grad beroende på tidpunkt och som är olika känsliga ur integritetssynpunkt.

Av Polismyndighetens ovan nämnda beslut framgår under rubriken "Integritetsintressen" inledningsvis följande:

"Bevakningsområdena och tidpunkten för upptagningen kommer innebära att många människor träffas av bevakningen. De kamerabevakade områdena är tillgängliga för allmänheten med hög genomströmning av människor. Det är i huvudsak samma personer som bevakas som riskerar att utsättas för brott i områdena. Bevakningsområdena innefattar bl.a. platser såsom bostäder, arbetsplatser, restauranger, lokala centrum, parker och skolor. Integritetsintresset är därmed stort."

Avsnittet avslutas med att Polismyndigheten bedömer "att integritetsintresset inom bevakningsområdena väger mycket tungt".

IMY konstaterar att Polismyndigheten i de aktuella besluten identifierat och i bedömningen av integritetsintresset beaktat ett antal typer av områden som förekommer inom det övergripande bevakningsområdet. Inom bevakningsområdet finns dock även andra typer av områden där särskild hänsyn till integritetsintresset kan behöva tas, till exempel vårdinrättningar och idrotts- och fritidsanläggningar. I besluten görs inte heller någon närmare analys av integritetsintresset för de olika områdena som redovisas. IMY konstaterar i denna del att integritetsintresset på de olika typerna av platser kan variera, t.ex. utifrån platsernas karaktär och under vilken tid på dygnet bevakningen sker. I bedömningen behandlas således det mycket stora området som en sammanhållen enhet, med begränsad differentiering mellan olika typer av områden som finns inom det övergripande bevakningsområdet och som har skilda förutsättningar ur integritetssynpunkt.

Såvitt framgår av besluten har de olika typer av områden som förekommer inom det övergripande bevakningsområdet enligt IMY:s uppfattning endast i begränsad utsträckning identifierats och analyserats vid bedömningen av integritetsintresset. Detta medför enligt IMY en risk för att integritetsintresset avseende delar av det övergripande bevakningsområdet där intresset kan väga särskilt tungt, inte klarläggs och beaktas vid den efterföljande intresseavvägningen, vilket även kan påverka bedömningen av eventuella villkor eller begränsningar av bevakningen.

Sammanfattningsvis anser IMY att det framgår av de granskade besluten att Polismyndigheten vid genomförande av bedömningar av integritetsintresset endast i begränsad utsträckning har identifierat, analyserat och beaktat de typer av områden som finns inom det aktuella bevakningsområdet, vilket riskerar att leda till felaktiga eller ofullständiga intresseavvägningar.

3.3.2 Besluten är otydligt utformade vad avser bevakning av särskilt integritetskänsliga platser

Av 14 b § tredje stycket KBL följer att Polismyndigheten är skyldig att dokumentera intresseavvägningen som ska göras enligt 14 a § KBL. I förarbetena framhålls att dokumentationen ska vara tydlig och bör avse bedömningen i dess helhet. Dokumentationskravet innebär att myndigheten tvingas att formulera och sammanställa sina överväganden, vilket i sig minskar risken för ogenomtänkt eller omotiverad bevakning.⁵³

Vid UAS-bevakning bör beslutsdokumentationen enligt IMY:s mening utformas på ett sådant sätt att den ger tydlig vägledning till de UAS-operatörer som ska utföra bevakningen, så att de enkelt kan identifiera vilka villkor som gäller i det enskilda fallet och genomföra bevakningen i enlighet med ändamålet och med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten. Detta särskilt mot bakgrund av att det vid UAS-bevakning finns begränsade möjligheter att använda maskering och att integritetsintrånget vid UAS-bevakning därför påverkas i stor utsträckning av hur bevakningen utförs med avseende på till exempel flyghöjd och användning av zoom. Tydligt utformad dokumentation är enligt IMY:s mening av särskild vikt i fråga om vilka områden eller typer av områden inom det övergripande bevakningsområdet som bedömts vara särskilt integritetskänsliga och som, i dess helhet eller i vissa delar, som utgångspunkt därför inte får bevakas eller endast får bevakas under vissa villkor (till exempel under vissa tider, på viss höjd eller utan zoom).

IMY noterar att Polismyndigheten i dokumentet *PM – Maskeringar i kameraplattformen* gjort övergripande bedömningar avseende maskering av vissa integritetskänsliga områden. Dessa bedömningar gäller, enligt dokumentet *Instruktion – Lathund intresseavvägningsbeslut*, även vid bevakning av UAS. Integritetskänsliga platser som ska maskeras vid fast bevakning får alltså inte heller bevakas med UAS. I bedömningarna i promemorian nämns ett antal platser under rubriken "Högt integritetsskydd", vilka som utgångspunkt inte får bevakas. Undantag kan i vissa fall göras i det enskilda beslutet om kamerabevakning. Under rubriken "Övriga utrymmen med högre integritetsskydd" redovisas ett antal platser som inte ska bevakas, såvida det inte med en tydlig motivering framgår av beslutet att de ska bevakas. I promemorian anges vidare att de platser som redovisas i dokumentet inte ska ses som en uttömmande lista.

IMY konstaterar att den UAS-operatör som ska utföra bevakningen kan få vägledning av nämnda dokument avseende vilka platser inom det aktuella bevakningsområdet som inte får bevakas. För att säkerställa att det är tydligt för operatören vilka integritetskänsliga områden eller typer av områden som i det enskilda fallet finns inom det faktiska bevakningsområdet och som – i dess helhet eller i vissa delar – som utgångspunkt inte får bevakas eller endast får bevakas under vissa villkor, anser IMY dock att det tydligt bör framgå av beslutsdokumentationen vilka dessa områden är.

IMY anser att det i ett flertal av de granskade besluten inte framgår tydligt vilka specifika områden eller typer av områden inom det övergripande bevakningsområdet som bedömts vara särskilt integritetskänsliga och som bevakning som utgångspunkt bedömts inte vara tillåten inom eller endast vara tillåten under vissa villkor. I dessa beslut finns inte heller en tydlig hänvisning till styr- eller stöddokument där detta framgår. Ett exempel på en formulering som återfinns i flera av Polismyndighetens beslut⁵⁴ framgår under rubriken "Integritetshöjande åtgärder". Där anges att UAS-

⁵³ Prop. 2018/19:147 s. 43.

⁵⁴ Se exempelvis beslut daterade den 15 februari 2023 respektive den 25 maj 2023 (A560.908/2022).

operatören inte får filma in i "bostäder, arbetsplatser eller andra integritetskänsliga utrymmen". Vad som avses med "andra integritetskänsliga utrymmen" och i vilken utsträckning sådana förekommer inom det aktuella bevakningsområdet framgår inte närmare av besluten. Enligt IMY innebär detta en otydlighet i fråga om vilka områden inom det övergripande bevakningsområdet som bedömts vara av sådan integritetskänslig karaktär att bevakning av dessa områden eller delar av områdena som utgångspunkt inte får ske eller endast får ske under vissa villkor.

Sammanfattningsvis anser IMY att det utifrån det granskade underlaget framgår att det finns otydligheter avseende vilka områden eller typer av områden inom det övergripande bevakningsområdet som – i sin helhet eller till vissa delar – bedömts som utgångspunkt inte vara tillåtna att bevaka eller som endast får bevakas under vissa villkor.

3.3.3 Slutsats

IMY har ovan bedömt att Polismyndigheten vid genomförande av bedömningar av integritetsintresset endast i begränsad utsträckning identifierat, analyserat och beaktat de typer av områden som finns inom det aktuella bevakningsområdet samt att detta kan leda till felaktiga eller ofullständiga intresseavvägningar. IMY har vidare bedömt att det i besluten finns otydligheter avseende vilka områden eller typer av områden inom det övergripande bevakningsområdet som helt eller delvis bedömts som utgångspunkt inte vara tillåtna att bevaka eller som endast får bevakas under vissa villkor. Dessa otydligheter medför en risk för att UAS-operatörer bevakar platser som inte bedömts vara tillåtna att bevaka. Enligt IMY:s bedömning innebär dessa omständigheter att det finns en risk för att Polismyndigheten kan komma att bedriva kamerabevakning med UAS på platser inom bevakningsområdet där bevakningsintresset inte väger tyngre än integritetsintresset, dvs. i strid med 14 a § KBL.

4. Val av ingripande

Av 5 kap. 7 § BDL framgår att om tillsynsmyndigheten konstaterar att personuppgifter behandlas i strid med lag eller annan författning eller att den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet på något annat sätt inte fullgör sina skyldigheter, får tillsynsmyndigheten vidta korrigerande befogenheter så som förelägganden, förbud mot behandling samt utfärdande av sanktionsavgift. För användning av de korrigerande befogenheterna ska IMY ha konstaterat att personuppgifter inte behandlas författningsenligt eller att den personuppgiftsansvariga på annat sätt brister i sina skyldigheter. IMY har inom ramen för det som granskats i tillsynen inte konstaterat att Polismyndigheten behandlat personuppgifter i strid med författning eller brustit i sina skyldigheter i den mening som avses i 5 kap. 7 § BDL. Några skäl för att besluta om ingripande med stöd av 5 kap. 7 § BDL föreligger därmed inte.

Om det finns en risk för att viss personuppgiftsbehandling kan komma att stå i strid med lag eller annan författning ska IMY dock genom de förebyggande befogenheterna som följer av 5 kap. 6 § BDL försöka förmå den personuppgiftsansvarige att vidta åtgärder för att motverka den risken. Det kan ske genom råd, rekommendationer eller påpekanden. Om det inte bedöms tillräckligt har IMY även möjlighet att utfärda en varning.

IMY har ovan kommit fram till att det föreligger en risk för att Polismyndigheten kan komma att bedriva kamerabevakning med UAS i strid med 14 a § KBL. Risken är dock inte av sådan karaktär att det enligt IMY är motiverat att tilldela en varning. IMY finner

däremot skäl att, med stöd av 5 kap. 6 § första stycket BDL, råda Polismyndigheten att vidta vissa åtgärder för att motverka risken.

IMY lämnar, med hänvisning till ovanstående, följande råd.

Den nationella styrningen avseende beslut om kamerabevakning med UAS bör kompletteras med närmare instruktioner i syfte att säkerställa

- att de faktiska områden eller typer av områden som ingår i det aktuella bevakningsområdet identifieras, analyseras och beaktas vid bedömningen av integritetsintresset
- att beslutsdokumentationen utformas på ett sådant sätt att det tydligt framgår vilka områden eller typer av områden inom det aktuella bevakningsområdet som – i dess helhet eller i vissa delar – som utgångspunkt inte får bevakas eller endast får bevakas under vissa villkor.

Detta beslut har fattats av enhetschefen Jenny Bård efter föredragning av juristerna Karolina Haeggström och My Lorenius. Vid den slutliga handläggningen har även avdelningsjuristen Andreas Persson medverkat.

Jenny Bård

Kopia till
Dataskyddsombud

Hur man överklagar

Om ni vill överklaga beslutet ska ni skriva till IMY. Ange i skrivelsen vilket beslut ni överklagar och den ändring som ni begär. Överklagandet ska ha kommit in till IMY inom tre veckor från den dag ni fick del av beslutet. Om ni är en part som företräder det allmänna ska överklagandet dock ha kommit in inom tre veckor från den dag då beslutet meddelades. Om överklagandet har kommit in i rätt tid sänder IMY det vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning.

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