

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
1751-08

meddelad i Stockholm den 11 februari 2010

KLAGANDE

Justitiekanslern
Box 2308
103 17 Stockholm

MOTPART

Landskrona kommun
261 80 Landskrona

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 februari 2008 i mål nr 4030-07, se bilaga

SAKEN

Tillstånd till allmän kameraövervakning

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten bifaller överklagandet och avslår, med ändring av underinstansernas avgöranden, Landskrona kommuns ansökan om tillstånd till allmän kameraövervakning.

YRKANDEN M.M.

Justitiekanslern yrkar att Regeringsrätten, med ändring av underinstansernas avgöranden, ska avslå Landskrona kommuns ansökan om tillstånd till allmän kameraövervakning vid Järnvägsgatan, Rådhusgatan, Stora Norregatan,

Dok.Id 85237

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post: regeringsratten@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

Rådmanngatan, Borgmästargatan och Östergatan. Justitiekanslern anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Den av Landskrona kommun önskade övervakningen kommer att beröra kommunens centrala delar, där ett mycket stort antal personer uppehåller sig på sin fritid för rekreation och nöje. På sådana platser gör sig integritetsintresset särskilt starkt gällande. Tillståndsgivningen beträffande kameraövervakning av centralt belägen mark har därför alltid varit mycket restriktiv.

Den enskilde har ett betydande intresse av att inte bli kameraövervakad på gator och torg. I enlighet med Regeringsrättens avgöranden rörande Möllevångstorget i Malmö och Helsingborgs stadspark (RÅ 2000 ref. 61 I och II) får integritetsintresset bedömas vara så framträdande att det krävs ett särskilt stort behov av kameraövervakning för att den ska tillåtas på sådana platser.

Situationen i centrala Landskrona, inklusive det område som tillståndet avser, är sådan att åtgärder synes nödvändiga för att komma till rätta med brottsligheten där. Det måste dock ifrågasättas om de aktuella gatorna är särskilt brottsbelastade i förhållande till övriga delar av centrala Landskrona och vilka resultat en eventuell kameraövervakning kan förväntas få på det samlade antalet brott. Underinstanserna har underskattat det krav på ett särskilt stort behov av kameraövervakning som enligt Regeringsrättens praxis måste föreligga för att övervakning av gator och torg ska få ske. Att använda kameraövervakning endast som en allmänt trygghetsskapande åtgärd kan inte anses stå i överensstämmelse med intentionerna bakom lagstiftningen. Vidare skiljer sig förhållandena inom det område som nu är föremål för prövning från dem som var aktuella kring Möllevångstorget. Nöjeslivet är mer omfattande och antalet personer som skulle komma att beröras av övervakningen är långt större än vad som var fallet vid Möllevångstorget. Innan man tillåter kameraövervakning av en stadskärna bör man pröva alla möjliga alternativa åtgärder, såsom tillfälliga insatser av polisen och trivselskapande åtgärder av olika slag. Möjligheterna att genom sådana åtgärder skapa en tryggare stadsmiljö är inte uttömda.

Mål nr
1751-08

Landskrona kommun bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Syftet med kameraövervakningen är att minska antalet våldsbrott i centrala Landskrona och därigenom öka tryggheten. Av ny preliminär statistik avseende år 2008 (omräknat till antal anmälda brott per 100 000 invånare) framgår att det totala antalet brott i Landskrona är lägre än i storstäderna Malmö och Stockholm men högre än riksgenomsnittet. Såvitt avser antalet anmälda våldsbrott kan konstateras att Landskrona ligger i nivå med nämnda storstäder. Statistiken visar således att Landskrona kommun har en fortsatt hög problematik med brottslighet, inte minst våldsbrottslighet.

Kommunen har sedan ett flertal år gjort en bred satsning för att förebygga brott och då särskilt för att komma åt den ungdomskriminalitet som finns i de centrala delarna av staden. Kommunen och Polismyndigheten i Skåne län träffade i augusti 2008 också en överenskommelse om samverkan i syfte att minska brottsligheten och öka tryggheten i Landskrona för 2009. De gator som kommunen har valt att ansöka om tillstånd för, har valts ut med utgångspunkt från den befintliga brottsstatistiken och det faktum att våldsbrotten är intimt förknippade med öppetider på krogar och dansställen samt alkoholbruk. Ansökan har vidare begränsats till de gator där olika brottsförebyggande åtgärder vidtagits men där önskade effekter ur ett brottsperspektiv ännu inte uppnåtts.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Reglerna i lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning om en särskild tillståndsprövning för användning av övervakningsutrustning syftar till att skydda enskilda mot de integritetskränkningar som övervakningen kan orsaka. Tillstånd till allmän kameraövervakning ska enligt 6 § meddelas om intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Om syftet med övervakningen är att förebygga brott eller förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål ska detta särskilt beaktas. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras och vilket område som ska övervakas.

Mål nr
1751-08

Tillståndsprövningen ska enligt förarbetena till lagen om allmän kameraövervakning vara mindre restriktiv än enligt den tidigare gällande lagen (1990:484) om övervakningskameror m.m., när ändamålet med övervakningen är att förebygga brott, förhindra olyckor och därmed jämförliga ändamål. Behovsbedömningen kan inte ses isolerad, utan är nära förknippad med frågan om det finns några motstående intressen. Ju större integritetsriskerna med kameraövervakningen är, desto större krav får naturligtvis ställas på sökandens behov av övervakningen. Kameraövervakning får dock inte ses som ett hjälpmedel som används i stället för andra säkerhetsåtgärder eller förebyggande insatser. Vid prövningen av integritetsintresset är det av stor betydelse vad kameraövervakningen ska innefatta. Det bör finnas anledning att i något större utsträckning än tidigare tillåta kameraövervakning av entréer till exempelvis en restaurang, ett hotell, en utställningslokal eller ett museum under förutsättning att det behövs för att förebygga brott. Det bör också vara möjligt att ge tillstånd till övervakning inte bara av entréer till restauranger m.m. utan också av närområdet utanför entrén där kö brukar bildas, om det är motiverat i brottsförebyggande syfte (prop. 1997/98:64 s. 27 ff.).

I RÅ 2000 ref. 61 I och II påpekade Regeringsrätten att det i förarbetena till lagen inte finns några uttalanden som ger stöd för att avsikten varit att hela gator och torg skulle kunna övervakas. Den vikt lagstiftaren lagt vid intresset av att effektivt kunna bekämpa brott talade dock enligt Regeringsrättens uppfattning för att allmän kameraövervakning – efter en individuell och restriktiv tillståndsprövning – borde kunna ske också på sådana allmänna platser som torg och parker där risken att utsättas för våldsbrott erfarenhetsmässigt är stor.

Frågan i målet gäller om Landskrona kommun ska ges tillstånd till kameraövervakning vid vissa centrala gator i Landskrona stadskärna. Det meddelade tillståndet avser 16 kameror och det ger även rätt att spela in och i viss utsträckning bevara bilder men inte att ta upp ljud. Övervakning får ske mellan kl. 21.00 och 06.00 fredag – lördag, lördag – söndag och söndag – måndag.

Mål nr
1751-08

Landskrona kommun har angett att syftet med kameraövervakningen är att minska antalet våldsbrott i centrala Landskrona och därigenom öka tryggheten.

Kommunen har sedan ett flertal år gjort en bred satsning för att förebygga brott och då särskilt för att komma åt den ungdomskriminalitet som finns i de centrala delarna av staden. MED-projektet arbetar med aktiva åtgärder för de ungdomar som man befärar kan vara på väg in i kriminalitet. Andra projekt är ”lugnt på stan”, ”blåjackorna” och frivillig registrering av mobiltelefoner. Kommunen och Polismyndigheten i Skåne län träffade i augusti 2008 en överenskommelse om samverkan i syfte att minska brottsligheten och öka tryggheten i Landskrona för 2009. Tanken är att en ny överenskommelse ska undertecknas årligen. Polismyndigheten i Skåne, Polisområde Nordvästra Skåne, har i ett yttrande redogjort för vilka förstärkningar och insatser som polisen med hänsyn till brottsligheten i Landskrona tillskjutit under 2008. I yttrandet har polisen även gett uttryck för att kameraövervakning utgör en viktig del i det åtgärdsprogram som genomförs för att skapa ett tryggare Landskrona.

Av utredningen framgår att Triangeln, inom vilket område de för kameraövervakning aktuella gatorna ligger, är ett av de mest brottsbelastade områdena i Landskrona, att det område som kameraövervakningen gäller är förhållandevis stort, att det rör sig ett stort antal personer där och att det omfattar delar av sex gator i de centrala delarna av Landskrona. I området finns restauranger, affärer m.m. Det är således fråga om ett område dit allmänheten beger sig för rekreation och nöje. I området finns även privatbostäder, vilket innebär att även boende i området berörs av kameraövervakningen. I ett sådant område måste det givetvis anses angeläget för den enskilde att kunna röra sig fritt utan att bli övervakad. Även om kameraövervakningen är begränsad till kvälls- och nattetid och rör ett avgränsat område gör sig integritetsintresset starkt gällande i ett fall som detta. Det måste därför finnas ett betydande behov av att förebygga brott för att tillstånd till kameraövervakning ska kunna medges.

Som Regeringsrätten konstaterat i de tidigare angivna rättsfallen ska tillståndsprövning vad gäller allmän kameraövervakning av gator och torg ske restriktivt.

Vid bedömningen av behovet av kameraövervakning måste ett flertal faktorer beaktas. Grundläggande är naturligtvis brottslighetens natur och frekvens inom det område som avses övervakas och i förhållande till kringliggande områden som inte omfattas av övervakningen. Vidare ska beaktas om andra, mindre integritetskränkande metoder för att komma till rätta med brottsligheten prövats och inte gett önskat resultat. I bedömningen måste också läggas om den tilltänkta övervakningen kan antas få åsyftad effekt.

Regeringsrätten har i tidigare avgöranden rörande kameraövervakning av gator och torg medgett polismyndigheter tillstånd, inte kommuner.

Kommunerna har en roll vid tillståndsgivningen för allmän kameraövervakning. Enligt 18 § lagen om allmän kameraövervakning ska den kommun där övervakningen ska få ske, få tillfälle att yttra sig innan länsstyrelsen meddelar tillstånd. Syftet med ett sådant yttrande är att inhämta lokala synpunkter – avsedda att ta sikte på integritetsintressena – för den intresseavvägning som ska ske vid tillståndsprövningen (prop. 1975/76:194 s. 28 f. och 1989/90:119 s. 24).

Detta hindrar inte att en kommun själv söker tillstånd till allmän kameraövervakning. Inte heller finns det något lagligt hinder mot att en kommun beviljas tillstånd till kameraövervakning på allmänna platser. När det som i detta fall handlar om bevakning av centralt belägen gatumark i syfte att förhindra och beivra våldsbrottslighet väcks emellertid den principiella frågan i vilken mån det alls kan sägas vara ett berättigat intresse för en kommun att övervaka centralt belägna allmänna platser och bevara bildmaterial av ett stort antal människor, inte i syfte att användas av kommunen själv, utan för att hjälpa polisen att beivra brott. Visserligen har en kommun ett övergripande ansvar för allmän ordning och säkerhet inom kommunen men goda skäl talar för att rågången mellan

kommunens respektive de brottsbekämpande myndigheternas uppgifter hålls tydlig.

Vidare måste avvägningen av hur kameraövervakningen förhåller sig till andra åtgärder som har eller kan vidtas i brottsförebyggande syfte göras med beaktande av vilket slags åtgärder i detta hänseende som står kommunen till buds. Vad kommunen kan åstadkomma med kameraövervakningen framstår då som begränsat. Det syfte med den ifrågavarande kameraövervakningen som kommunen själv kan uppnå torde i realiteten inskränka sig till att öka den upplevda tryggheten för de personer som förflyttar sig och vistas inom området.

Det är således enligt Regeringsrättens mening en betydande skillnad mellan kameraövervakning av gator och torg som sker av polismyndigheter och sådan som sker i kommunal regi. Även om kommunen samarbetar med polisen och det är polisen som har den praktiska nyttan av kameraövervakningen så bör detta förhållande beaktas vid den avvägning mellan behovet av övervakning och integritetsskydd som ska göras.

Av utredningen i målet framgår att våldsbrottsligheten i det aktuella området på helgkvällar och nätter är betydande samt att den är nära förknippad med alkoholbruk och öppettider på restauranger och dansställen. Under perioden den 1 september 2005 till och med den 31 augusti 2006 ägde sammanlagt 37 misshandelsbrott rum på de gator som avses kameraövervakas. Som Justitiekanslern har påpekat kan det emellertid ifrågasättas om de aktuella gatorna är särskilt brottsbelastade i förhållande till övriga delar av centrala Landskrona. Möjligheterna att genom andra åtgärder än kameraövervakning åstadkomma en tryggare stadsmiljö kan inte heller anses uttömda.

Även om problemen med våldsbrottslighet inom det område som avses omfattas av kameraövervakningen inte ska underskattas, finner Regeringsrätten att

Mål nr
1751-08

utredningen i målet inte visar att kommunens behov av kameraövervakning av det ifrågavarande området är sådant att det väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Överklagandet ska därför bifallas.

Karin Almgren

Peter Kindlund

Lennart Hamberg

Henrik Jermsten

Olle Stenman

Stefan Axelsson
Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd. II

Föredraget 2009-11-11