

# REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr  
4476-09

meddelad i Stockholm den 11 februari 2010

## **KLAGANDE**

Justitiekanslern  
Box 2308  
103 17 Stockholm

## **MOTPART**

Polismyndigheten i Hallands län  
Box 1031  
301 10 Halmstad

## **ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 juni 2009 i mål nr 4568-08, se bilaga

## **SAKEN**

Tillstånd till allmän kameraövervakning

---

## **REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Regeringsrätten bifaller överklagandet och avslår, med ändring av underinstansernas avgöranden, Polismyndigheten i Hallands läns ansökan om tillstånd till allmän kameraövervakning.

## **YRKANDEN M.M.**

Justitiekanslern yrkar att Regeringsrätten, med ändring av underinstansernas avgöranden, ska avslå Polismyndigheten i Hallands läns ansökan om tillstånd till allmän kameraövervakning av korsningen Brogatan – Storgatan i Halmstads centrum. Justitiekanslern anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Vid och i

Dok.Id 83278

**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

Mål nr  
4476-09

närheten av korsningen ligger flera restauranger och uteställen. Det vistas därför i området ett mycket stort antal personer på sin fritid för rekreation och nöje. Dessa personer kommer att passera genom kamerornas upptagningsområde. På sådana platser gör sig integritetsintresset starkt gällande och tillståndsgivningen beträffande kameraövervakning av centralt belägen gatumark 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 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.

Den utredning som polismyndigheten har presenterat (Problembild Halmstad centrum) gäller ett betydligt större område än det område som ska övervakas. Underinstanserna har också 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. Kameraövervakning använd som en allmänt trygghetskapande åtgärd kan inte anses stå i överensstämmelse med intentionerna bakom lagstiftningen.

Möjligheterna att åstadkomma en tryggare stadsmiljö genom andra åtgärder än kameraövervakning kan inte heller anses vara uttömda. Innan kameraövervakning av delar av en stadskärna tillåts bör man pröva alla möjliga alternativa åtgärder, såsom tillfälliga insatser av polisen och trivselskapande åtgärder av olika slag. Inom det aktuella området finns flera rekreations- och nöjesställen, t.ex. restauranger och pubar. För det fall brottsligheten är relaterad till sådana ställen kan det tänkas att övervakningskameror i deras entréer skulle kunna täcka åtminstone en del av det angivna behovet. Sådan övervakning anses enligt praxis inte lika integritetskränkande och godtas därför generellt i de fall det visas att det finns ett behov.

Av Brottsförebyggande rådets rapport (2007:29) Kameraövervakning och brottsprevention framgår att kameraövervakning visat sig vara en brottsförebyggande åtgärd enbart på parkeringsplatser, medan den i de flesta andra miljöer haft en

Mål nr  
4476-09

liten, men inte signifikant, effekt på antalet brott. I en ny rapport (2009:14), som innehåller en utvärdering av effekterna av kameraövervakning av vissa centrala gator i Landskrona, har Brottsförebyggande rådet sammanfattningsvis dragit den slutsatsen att kameraövervakningen inte har haft någon effekt på våldsbrottsligheten. I rapporten konstateras bl.a. att våldsbrottsligheten inom det kameraövervakade området inte har minskat utan ökat och att bilderna från kameraövervakningen inte har använts för att klara upp brott. Av rapporten framgår att förhållandena i centrala Landskrona, i synnerhet när det gäller våldsbrottslighetens förekomst och omfattning samt de förebyggande åtgärder som har vidtagits, i allt väsentligt motsvarar förhållandena i centrala Halmstad. Med beaktande av de effekter av kameraövervakning som redovisas i rapporten, synes skälen att inte tillåta kameraövervakning i centrala Halmstad ha förstärkts.

Polismyndigheten i Hallands län bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Trots de brottsförebyggande åtgärder som polismyndigheten har vidtagit ligger antalet grova brott i området fortfarande på en oacceptabelt hög nivå, vilket framgår av tidigare ingiven statistik och en uppdaterad version av Problembild Halmstad centrum. Av redovisningen framgår bl.a. att 81 procent av de misshandelsbrott som har skett inom det aktuella området avseende tiden från och med år 2006 till och med den 31 augusti 2009 har skett utomhus. Av Statistiska Centralbyråns enkätundersökning framgår att den alldeles övervägande majoriteten av allmänheten är positiva till allmän kameraövervakning när det gäller att förhindra grov brottslighet. Sammanfattningsvis visar utredningen i ärendet att förutsättningarna för ett tillstånd till kameraövervakning i området är uppfyllda. Brottsförebyggande rådets slutsatser vad gäller värdet av kameraövervakningen i Landskrona är inte tillämpliga på kameraövervakningen i Halmstad av det skälet att förhållandena inte är jämförbara.

**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.

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

Mål nr  
4476-09

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 är om tillstånd till allmän kameraövervakning ska meddelas för två rörliga övervakningskameror försedda med zoomobjektiv för övervakning av korsningen Brogatan – Storgatan i Halmstad centrum och den del av Stora torg som gränsar till korsningen.

Ändamålet med övervakningen är enligt ansökan att som ett tekniskt komplement till närpolisområdets övriga brottsförebyggande åtgärder, såväl de brottspreventiva som de utredande, försöka öka tryggheten i Halmstads centrum och dessutom öka upplärningsprocenten beträffande vålds- och skadegörelsebrott i centrum. Länskommunikationscentralen i Halmstad kommer att genom en operatör ha möjlighet att styra kamerorna och zooma bilden. Det digitala materialet ska gå krypterat via kabel till en server i polishuset. Bilderna ska spelas in och bevaras under viss tid. Övervakning avses få ske under veckans alla dagar mellan kl. 22.00 och 05.00.

I ansökan anges vidare att polismyndigheten i syfte att minska brottsligheten i området har vidtagit ett antal åtgärder. Närpolisområde Halmstad prioriterar Halmstads centrum med personalförstärkning under kvälls- och nattetid, framför allt under helgkvällar- och nätter. Närpolisområdet samverkar även med kommunen och andra aktörer och arbetar ständigt mot det alkoholrelaterade våldet bl.a. genom krogkontroller. Åtgärderna har inte varit verkningslösa men inte lett till tillräckliga förbättringar.

Enligt den av Justitiekanslern åberopade rapporten från Brottsförebyggande rådet Kameraövervakning i Landskrona (2009:14) visar forskningen att den bästa brottsförebyggande effekten av allmän kameraövervakning uppnås vad gäller planerade brott, som stöld- och skadegörelsebrott. Alkoholrelaterade våldsbrott i stadsmiljö innefattar sällan självkontroll eller planering och erfarenheter tyder på sådan brottslighet påverkas mindre av övervakningen (s. 8 f.).

Av utredningen i målet framgår att korsningen Brogatan – Storgatan är centralt belägen i Halmstads centrum. Enligt vad polisen har uppgett i ansökan till länsstyrelsen är anledningen att området vid McDonalds valts att många kroggäster, ofta påverkade, kommer till platsen i samband med att krogarna stängs. Det är fråga om ett område dit allmänheten beger sig för nöje och rekreation. I ett sådant område måste det givetvis anses angeläget för den enskilde att kunna röra sig fritt utan att bli övervakad. Till detta kommer att här är fråga om en stad av relativt begränsad storlek där en enskild person, som registreras av en övervakningskamera, torde vara mindre anonym än vad som är fallet i en storstad. Även om kameraövervakningen är begränsad till kvälls- och nattetid och rör ett relativt begränsat 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.

Av den uppdaterade versionen av Problembild Halmstad som polismyndigheten har bifogat sitt yttrande till Regeringsrätten framgår att våldsbrottsligheten i ett område runt Stora torg, inom vilket korsningen Brogatan – Storgatan ligger, har uppgått till i medeltal 95 brott per år under 2006–2008. Under perioden 2006 – 2009-08-31 skedde 81 procent av misshandelsfallen inom detta område utomhus. Som Justitiekanslern påpekat avser emellertid uppgifterna ett större geografiskt område än det som avses övervakas. Det är inte visat att det område som ska

Mål nr  
4476-09

kameraövervakas utgör en plats som är särskilt utsatt för våldsbrottslighet och att ett särskilt behov av allmän kameraövervakning därmed föreligger.

Även om problemen med våldsbrottslighet inom det område som avses omfattas av kameraövervakningen inte ska underskattas, finner Regeringsrätten att utredningen i målet inte på ett tillräckligt tydligt sätt visar att behovet av kameraövervakning av det ifrågavarande området är så stort 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