

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
7068-08

meddelad i Stockholm den 11 februari 2010

KLAGANDE

Justitiekanslern
Box 2308
103 17 Stockholm

MOTPART

Helsingborgs kommun
251 89 Helsingborg

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 oktober 2008 i mål nr 3094-08, se bilaga

SAKEN

Tillstånd till allmän kameraövervakning

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten bifaller överklagandet, upphäver kammarrättens och länsrättens domar och fastställer Länsstyrelsen i Skåne läns beslut.

YRKANDEN M.M.

Justitiekanslern yrkar att Regeringsrätten, med ändring av länsrättens och kammarrättens avgöranden, ska fastställa länsstyrelsens beslut att avslå Helsingborgs kommuns ansökan om tillstånd till allmän kameraövervakning av Hamntorget i Helsingborg. Justitiekanslern anför till stöd för sin talan bl.a. följande. Den av Helsingborgs kommun önskade övervakningen kommer att beröra en del av Helsingborgs centrum, där ett mycket stort antal personer

Dok.Id 83116

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
7068-08

uppehåller sig på sin fritid för rekreation och nöje. På sådana platser gör sig integritetsintresset särskilt starkt gällande. 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.

Situationen längs stråket i centrala Helsingborg, inklusive det område som tillståndet avser, är sådan att åtgärder synes nödvändiga för att komma till rätta med brottsligheten där. Det ifrågasätts emellertid om risken för att utsättas för våldsbrott ute på Hamntorget är särskilt stor jämfört med att besöka något av nöjesställena i anslutning till torget då hälften av redovisade anmälningar om våldsbrott i området under perioden den 1 juni 2006 till den 31 maj 2007 avser brott som begåtts inomhus i anslutning till torget och därför är utom räckhåll för den tänkta kameraövervakningen. Länsrätten och kammarrätten har tillmätt sådana omständigheter som att kameraövervakningen har begränsats i tiden och föreskriften att kamerorna ska vara avskärmade i viss utsträckning för stor betydelse. Detta får till följd att integritetsintresset får stå tillbaka på ett sätt som inte är tillbörligt.

Innan man tillåter kameraövervakning av en stadskärna bör man pröva alla möjliga alternativa åtgärder. Möjligheterna att genom andra åtgärder än den tänkta kameraövervakningen åstadkomma en tryggare stadsmiljö är inte uttömda. I anslutning till Hamntorget finns flera rekreations- och nöjesställen, och en stor del av brottsligheten synes vara relaterad till dessa ställen. Det kan då 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.

Mål nr
7068-08

Helsingborgs kommun bestrider bifall till överklagandet och anför i huvudsak följande. Kameraövervakning är endast en del i arbetet med att minska antalet brott på gator och torg. Eftersom det även sker en del brott inomhus på restauranger och nöjesställen har också krögarna arbetat med frågorna. T.ex. har bevakningen inomhus utökats. Kameraövervakning vid entréer har funnits sedan tidigare. Övervakningskamerorna på Hamntorget har varit i bruk sedan den 1 juli 2008. Av ny statistik framgår att antalet anmälda brott sedan dess har minskat. Det har sedan kamerorna sattes upp enbart inkommit positiva reaktioner till kommunen från medborgarna.

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

Mål nr
7068-08

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 Helsingborgs kommun ska ges tillstånd till kameraövervakning för två separata områden på Hamntorget i Helsingborg varav det ena området inbegriper korsningen Hamntorget-Kungsgatan. Övervakning får enligt det meddelade tillståndet ske torsdagar, fredagar och lördagar mellan kl. 21.00 och 06.00 påföljande dag under en tid av tre år. Tillståndet ger även möjlighet att bevara bilderna under 30 dagar. Som villkor gäller att samtliga kameror ska vara riktade eller avskärmade så att privatbostäder och gäster på uteserveringar inte kan komma i bild.

Av statistik som kommunen gett in till Regeringsrätten gällande anmäld våldsbrottslighet utomhus vid Hamntorget framgår bl.a. följande. Under 2006, 2007 och 2008 (fram till den 31 oktober) anmäldes det totalt 294 brott. Av dessa brott ska fem ha ägt rum under torsdagarna. Motsvarande siffror för fredagar, lördagar och söndagar är 18, 124 respektive 119 brott. De flesta brotten sker mellan kl. 22.00 och 04.00.

Ändamålet med kameraövervakningen är enligt ansökan att förebygga brottslighet, underlätta för polisen att klara upp brott samt öka den upplevda tryggheten för de personer som förflyttar sig och vistas på torget. Kameraövervakningen ska enligt ansökan ses som ett komplement till andra

Mål nr
7068-08

brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder såsom fysiska åtgärder i projektet ”Tryggt, säkert och tillgängligt”, trygghetsvandringar, medborgarundersökningar, kvälls- och nattvandring, trygghetsvårdar, medling, socialjouren, områdesutveckling, stöd till skolor, krogprojektet, registrering av mobiler, kameraövervakning i bussar, m.m.

Av utredningen framgår att Hamntorget är en centralt belägen plats i staden. Torget är en del av stråket mellan Norra hamnens uteserveringar och stadsdelen Söder och är en plats dit allmänheten beger sig för rekreation och nöje. I byggnaderna runt torget finns företrädesvis kontorsverksamhet och nöjes- och restaurangverksamhet. Restaurangverksamheten kan pågå fram till kl. 05.00. På torget finns en busshållplats från vilken bussar avgår fram till kl. 02.00 lördagar och söndagar. Det finns därför, som underinstanserna har konstaterat, anledning att anta att ett stort antal personer vistas på eller passerar torget. Det är givetvis angeläget för den enskilde att i ett sådant område kunna röra sig fritt utan att bli övervakad. 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.

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

Mål nr
7068-08

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 gatu- och torgmark 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 på torget.

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. Som Justitiekanslern har påpekat kan det emellertid ifrågasättas om risken för att utsättas för våldsbrott ute på Hamntorget är särskilt stor jämfört med att besöka något av nöjesställena i anslutning till torget. Hälften av redovisade anmälningar om våldsbrott i området under den aktuella perioden avser brott som begåtts inomhus i anslutning till torget. Möjligheterna att genom andra åtgärder än den tänkta kameraövervakningen åstadkomma en tryggare stadsmiljö kan inte anses uttömda.

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