

REGERINGSRÄTTENS BESLUT

Mål nr
2983-05

meddelat i Stockholm den 2 februari 2009

KLAGANDE

Tullverket
Box 12 854
112 98 Stockholm

MOTPART

Övertorneå kommun
957 85 Övertorneå

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 25 april 2005 i mål nr 2015-02, se bilaga

SAKEN

Allmän kameraövervakning

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten avskriver målet.

YRKANDEN M.M.

Tullverket yrkar att Regeringsrätten undanröjer kammarrättens dom och fastställer Länsstyrelsen i Norrbottens läns beslut. Tullverket anför bl.a. följande.

Tullverket har i dag tillstånd till kameraövervakning av bl.a. vägtrafiken på Öresundsbron. Ändamålet med övervakningen är att förebygga och förhindra olaglig in- och utförsel av varor och personer. Tillståndet innefattar rätt att vid misstanke om brott behandla och bevara bilder i högst 90 dagar. Tullverket har ett övergripande uppdrag att kontrollera och övervaka trafiken till och från landet så

Dok.Id 64300

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Expeditionstid
09:00-12:00
13:00-15:00

Telefon
08-561 676 00
Telefax
08-561 678 20

att bestämmelserna om in- och utförsel efterlevs. I uppdraget ingår att effektivisera, vidareutveckla och förbättra kontrollmetoderna. Kontrollarbetet bygger i allt väsentligt på inhämtad information om illegal trafik och tillvägagångssätt så att det urval av objekt som tas ut för fysisk kontroll ska bli så tillförlitligt som möjligt och störa den legala trafiken så lite som möjligt. När det gäller brott mot in- och utförselreglerna är just gränsövergångarna en synnerligen brottsutsatt plats. Verket har befogenheter att kontrollera alla de i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (befogenhetslagen) uppräknade varuslagen vid gräns mot annat EU-land, t.ex. vapen. I verkets uppdrag ingår att särskilt bekämpa narkotikabrottsligheten. Verket arbetar med att få fram ett så gott underlag som möjligt för kontroll ofta i samarbete med andra nationella och utländska brottsbekämpande myndigheter. Sådan information kan vara t.ex. uppgifter om fordon som passerar gränsen, tidpunkter för gränspassagerna och frekvensen av passagerna. Kameraövervakning är ett effektivt hjälpmedel för att förebygga och förhindra nu aktuell brottslighet. Den dömande makten ställer stora krav på Tullverket vad gäller bevisning av en påstådd gränsövergång. Verket kan inte finna annat än att den tekniska bevisningen i form av bildmaterial är oöverträffad i dessa lägen.

Kammarrätten anser det tveksamt om skatteundandraganden vid införsel av punktskattepliktiga varor kan anses omfattas av lagens ändamål. Den 1 januari 2003 infördes ett nytt brott, olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (punktskattekontrollagen). Brottet har en straffskala upp till fyra års fängelse. Den 1 juli 2005 infördes ytterligare ett brott i lagen, olovlig befattning med punktskattepliktiga varor. Det som åberopats om behovet av kameraövervakning gällande illegala transporter av punktskattepliktiga varor faller enligt Tullverket i högsta grad inom lagens definition av förebyggande av brott.

Tullverkets kontrollverksamhet är huvudsakligen inriktad på resenärer med motorfordon som passerar gränsen. Kamerorna är därmed avsedda att övervaka körfälten. Då det inte råder förbud mot gång- eller cykeltrafik över broarna kan det vid enstaka tillfällen inträffa att människor, som går eller färdas på cykel, fastnar på kamerabild. Dessa trafikanter kan å andra sidan förmodligen inte undgå att bli föremål för den kameraövervakning som sker av finska myndigheter på finskt territorium.

Övertorneå kommun bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande. Körfälten för motorfordon är helt dominerande på körbanorna och de minimala remsor som är tillgängliga för gående och cyklister finns ytterst på körbanorna.

Trots de vanskliga trafikförhållandena är broarna livligt trafikerade av såväl motorfordon som gående och cyklister. Det är i dagsläget tekniskt omöjligt att kameraövervaka endast broarnas körfält för motorfordon. Gående personer och cyklister på broarna kommer oundvikligen att omfattas av eventuella kameraövervakningar.

Justitiekanslern har yttrat sig i målet och anfört bl.a. följande.

Justitiekanslern har tidigare tagit ställning till den aktuella kameraövervakningen och har då inte funnit anledning att invända mot länsstyrelsens bedömning att den bör tillåtas. Kammarrätten har – i likhet med länsrätten – vid sin prövning av behovet av allmän kameraövervakning i förhållande till integritetsintresset funnit att övervakning inte bör tillåtas. Kammarrättens bedömning framstår i och för sig som välmotiverad. Justitiekanslern vill likväl fästa Regeringsrättens uppmärksamhet på vissa omständigheter som kan tala för en annan bedömning.

Länsstyrelsen i Skåne län meddelade den 28 juni 2000 Tullverket Skåne regionen tillstånd till allmän kameraövervakning av vägtrafiken på Öresundsförbindelsen (dvs. Öresundsbron). Ändamålet med övervakningen är att förebygga och förhindra olaglig in- och utförelse av varor och personer. Liknande ändamål har angetts för det i målet aktuella tillståndet till övervakning av gränspassagera i Övertorneå och Pello. Liknande föreskrifter vad gäller inspelningsrätt gäller också. Den illegala införelsen av varor via gränspassagera i Övertorneå och Pello torde visserligen vara av betydligt mindre omfattning än införelsen via Öresundsbron. Tullverkets redogörelse i målet, bl.a. såvitt avser punktskattereglerade brott, får ändå anses ge stöd för bedömningen att det finns ett reellt behov av kameraövervakning vid de aktuella gränspassagera.

Vad gäller integritetsintresset konstaterar Justitiekanslern att detta inte gör sig lika starkt gällande när det är fråga om kameraövervakning av en väg som främst är avsedd för motortrafik som när övervakningen gäller gator där människor går till fots eller färdas på cykel. Enligt länsstyrelsens beslut avser kameraövervakningen begränsade vägparter av genomfartskaraktär i anslutning till de aktuella gränsövergångarna. Det framgår inte av de till beslutet bifogade ritningarna om det endast är körfälten för motorfordon som ska övervakas eller om kameraövervakningen även innefattar de områden vid sidan av körfälten som är reserverade för gång- eller cykeltrafikanter. Om kameraövervakningen vid gränspassagera i Övertorneå och Pello begränsas till körfälten finns det, enligt Justitiekanslerns mening, inte tillräcklig anledning att bedöma tillåtligheten av denna kameraövervakning på något annat sätt än vid Öresundsförbindelsen. Det kan tilläggas att den kontrollverksamhet som Tullverket bedriver, i vilken kameraövervakningen är avsedd att utgöra ett hjälpmedel, huvudsakligen verkar vara inriktad på fordon som passerar gränsen. Ett tillstånd till kameraövervakning av körfälten torde därför tillgodose Tullverkets behov.

Sammanfattningsvis lutar Justitiekanslern närmast åt att tillstånd till allmän kameraövervakning i detta fall bör beviljas med ovan föreslagna begränsningar.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Tillstånd till allmän kameraövervakning ska enligt 6 § lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning, LAK, meddelas om intresset av sådan övervakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad. Vid bedömningen av intresset av allmän kameraövervakning ska särskilt beaktas om övervakningen behövs för att förebygga brott, förhindra olyckor eller därmed jämförliga ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli övervakad ska särskilt beaktas hur övervakningen ska utföras och vilket område som ska övervakas.

Av förarbetena till 6 § LAK (prop. 1997/98:64 s. 27 ff.) framgår bl.a. följande:

Rätten att använda övervakningskameror bör utvidgas i sådana fall där intresset av att bekämpa brott och att förhindra olyckor eller tillgodose därmed jämförliga ändamål väger särskilt tungt. Samtidigt måste den enskildes berättigade intresse av skydd för sin integritet tillgodoses och vägas in i bedömningen. Vid avvägningen mellan dessa intressen bör dock intresset av att förebygga brott samt att förhindra olyckor och liknande ändamål få spela en mer framträdande roll än hittills. ----- 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. Om tillstånd ska meddelas eller inte bör emellertid avgöras vid en avvägning mellan övervakningsintresset och integritetsintresset, och några lämplighetsaspekter i övrigt bör inte anläggas. ----- Vid bedömningen av om övervakningen behövs är det naturligtvis av betydelse att veta vilka alternativa och kompletterande åtgärder som står till buds. För att uppnå brottsförebyggande effekter är det viktigt att övervakningsutrustning används tillsammans med andra förebyggande åtgärder. ----- Om tänkbara alternativa jämförbara åtgärder är enklare att använda, billigare och lika effektiva, torde det också göra att behovet av övervakningsutrustning får anses minska. Vid prövningen av integritetsintresset är det naturligtvis av stor betydelse vad kameraövervakningen ska innefatta. När det är fråga om att behandla eller bevara bilder eller avlyssna eller ta upp ljud, ökar riskerna för intrång i enskildas personliga integritet. Vidare är bedömningen beroende av det område som ska övervakas, när och hur länge övervakningen ska pågå och övriga omständigheter.

Frågan i målet är om Tullverket ska ges tillstånd till kameraövervakning av vissa gränspassager i Övertorneå kommun. Enligt Tullverket är ändamålet med övervakningen att förebygga brott. Av länsstyrelsens tillståndsbeslut framgår att bildinspelning får ske endast efter beslut av ansvarig tulltjänsteman och efter misstanke om att införsel av varor, som ett led i en organiserad brottslig verksamhet, kommer att ske vid viss tidpunkt. Kameraövervakningen ska enligt Tullverket ge information om vilka fordon som passerar gränsen mellan Finland och Sverige, tidpunkterna för och frekvensen av gränspassagera. Har bilderna inte överlämnats till polismyndighet, åklagare eller domstol inom en månad ska de förstöras.

Det uppgivna ändamålet med kameraövervakningen är ett sådant ändamål som enligt 6 § LAK särskilt ska beaktas vid bedömningen av intresset av allmän kameraövervakning. Av utredningen i målet framgår också att det finns ett behov av kameraövervakning vid gränspassagerna för att förebygga den nu aktuella brottsligheten. Det har inte framkommit att det finns några alternativa åtgärder som är enklare att använda, billigare och lika effektiva som kameraövervakning i dessa fall.

Vidare ska beaktas att den sökta kameraövervakningen avser motorfordonstrafik och att integritetsintresset i sådana fall inte är lika starkt som vid övervakning av personer. Såvitt framgår av utredningen är det av tekniska skäl dock oundvikligt att gång- och cykeltrafikanter kan komma att omfattas av övervakningen. Regeringsrätten finner emellertid, vid den avvägning som ska göras mellan behovet av kameraövervakning och den enskildes integritetsintresse, att intresset av övervakning i det aktuella fallet får anses väga tyngre än den enskildes intresse av att inte bli övervakad.

Regeringsrätten finner således att länsstyrelsens beslut den 29 januari 2002 att medge tillstånd till kameraövervakning av gränspassagerna i Övertorneå och Pello i Övertorneå kommun var riktigt.

Länsstyrelsens tillstånd, som gällde till och med den 31 december 2004, har dock löpt ut. Målet ska därför skrivas av.

Sten Heckscher

Marianne Eliason

Carina Stävberg

Anna-Karin Lundin
Skiljaktig mening,
se protokoll

Kristina Ståhl

Patrik Lidin
Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd. I

Föredraget 2008-12-10