

Justitiedepartementet, L6
Regeringskansliet
103 33 Stockholm

Angående kamerabevakning av apotek - förslag på lagstiftningsåtgärder

Datainspektionen har uppmärksammats på frågan om öppenvårdsapotek är tillståndspliktiga för sin kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen (2018:1200). Frågan har aktualiserats dels genom att apotek ansökt om tillstånd, dels genom förfrågningar från apotek. Datainspektionen har ännu inte tagit ställning till frågan inom ramen för ett tillståndsärende. Däremot har Datainspektionen gjort en rättsutredning i vilken myndigheten bedömer att apotek är tillståndspliktiga för kamerabevakning som utförs i eller i anslutning till ett apoteks butikslokaler, under förutsättning att allmänheten har tillträde till platsen. Detta eftersom bevakningen sker vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse i den mening som avses i 7 § kamerabevakningslagen. Slutsatsen innebär att apotek – som tidigare varit undantagna tillståndsplikt för kamerabevakning av butikslokalerna – nu måste ansöka om tillstånd för att få kamerabevaka.

Bestämmelserna i kamerabevakningslagen innebär att antalet aktörer som omfattas av tillståndsplikten minskat markant. Vidare pågår lagstiftningsarbete som syftar till att ytterligare aktörer ska undantas från tillståndsplikten. Det gäller dels vissa brottsbekämpande myndigheter, dels kollektivtrafiken.¹ Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om lagstiftaren förutsett att utformningen av tillståndsplikten i kamerabevakningslagen och avskaffandet av undantaget för butikslokaler medför att apotek skulle komma att omfattas av tillståndsplikten. Datainspektionen vill därför uppmärksamma lagstiftaren på denna konsekvens.

¹ SOU 2018:62 Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande och SOU 2019:8 Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande.

Bedömningens konsekvenser för apoteken och Datainspektionen

Datainspektionen konstaterar avslutningsvis att det idag finns drygt 1 500 öppenvårdsapotek. Hur många av dessa som bedriver kamerabevakning är inte närmare kartlagt men i samtal med företrädare för några av de större apoteksaktörerna har framkommit uppgifter om att ca 50–80 procent av deras apotekslokaler har kamerabevakning. Att dessa aktörer nu blir tillståndspliktiga innebär naturligtvis en utmaning för både apoteken och Datainspektionen. Datainspektionen har därför tagit kontakt med företrädare för apoteksbranschen och gett information om den bedömning som gjorts samt diskuterat hur apoteken och Datainspektionen ska agera för att tillståndprocessen ska bli så smidig som möjligt.

Det bör i sammanhanget noteras att tillståndsplikten sannolikt inte kommer att innebära att möjligheten till kamerabevakning av apotek begränsas jämfört med vad som gällt tidigare. Ansökningar som avser bevakning av butikslokaler och som utförs på liknande sätt som varit tillåten enligt kameraövervakningslagen kommer med stor sannolikhet att beviljas. Däremot står det klart att tillståndsplikten kommer att innebära en ökad administrativ börda för både apoteken och Datainspektionen samt en tidsutdräkt för att få tillstånd utfärdat. Detta kommer i sin tur påverka handläggningstiderna för övriga tillståndsärenden.

Förslag på lagstiftningsåtgärd

Om lagstiftarens intention är att apotek inte ska vara tillståndspliktiga för bevakning av butikslokaler bör ett undantag föras in i kamerabevakningslagen.

Undantagets närmare utformning

Undantaget bör förslagsvis utformas på ett liknande sätt som det butiksundantag som gällde enligt kameraövervakningslagen. Undantaget bör dock – i likhet med flera av undantagen i 9 § kamerabevakningslagen – anpassas något. Det innebär att kravet på att bevakningen endast får ske med fasta kameror med fast optik bör tas bort samt att godtagbara syften med bevakningen bör utvidgas till att omfatta bevakning i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, eller utreda eller lagföra brott².

I det tidigare gällande undantaget för butikslokaler fanns även ett krav på att det skulle finnas en skriftlig överenskommelse om övervakningen med

² Jfr prop. 2017/18:231 s. 78 f. och SOU 2017:55 s. 275 ff.

skyddsombudet, skyddskommittén eller en organisation som företräder de anställda på arbetsplatsen. Frågan är om detta krav bör behållas vid ett införande av undantag för apoteks bevakning av butikslokaler. Enligt Datainspektionens uppfattning är det alltså av stor vikt att arbetstagarnas intressen tillvaratas vid bevakning av arbetsplatser. En utgångspunkt vid införandet av kamerabevakningslagen var också att lagen skulle leda till ett förstärkt skydd för den personliga integriteten, särskilt vid kamerabevakning på arbetsplatser.³ När det gäller tillståndspliktig kamerabevakning av arbetsplatser tillvaratas arbetstagarnas intressen i ansökningsprocessen genom ett krav på yttrande från arbetstagarrepresentant. För att på ett bättre sätt än tidigare tillvarata arbetstagarnas intressen även när bevakningen inte är tillståndspliktig infördes i 21 § kamerabevakningslagen en bestämmelse med en upplysning om arbetsgivares förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Som framförs i förarbetena till kamerabevakningslagen innebär nämnda bestämmelser att det i de allra flesta fall föreligger en förhandlingsskyldighet när en arbetsgivare har för avsikt att införa bevakning vid en arbetsplats⁴.

Enligt Datainspektionens bedömning tillvaratas arbetstagarnas intressen i tillräcklig utsträckning genom bestämmelserna om förhandlingsskyldighet i MBL och den hänvisning som finns i 21 § kamerabevakningslagen. Ett undantag från tillståndsplikten för apoteks bevakning av butikslokaler bör därför inte innehålla något krav på överenskommelse med arbetstagarrepresentant.

Med utgångspunkt i de bedömningar som gjorts ovan kan undantaget utformas på följande sätt:

9 § Tillstånd till kamerabevakning krävs inte vid

[...]

10. bevakning av ett öppenvårdsapoteks butikslokaler om bevakningen har till syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, eller utreda eller lagföra brott.

Begreppet butikslokaler bör ha samma innebörd som enligt tidigare gällande undantag, det vill säga en lokal där konsumenterna kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra näringsställen.

³ A. prop. s. 34.

⁴ A. prop. s. 103.

Undantagets konsekvenser

Som tidigare framförts innebär bedömningen att apotek är tillståndspliktiga en ökad administrativ belastning för både apoteken och Datainspektionen. Den ökade belastningen aktualiseras dock först nu, efter att Datainspektionen gjort sin bedömning och informerat apoteken om tillståndsplikten. Under tiden från kamerabevakningslagens införande till dess att Datainspektionen bedömde att apotek är tillståndspliktiga är det nämligen endast enstaka apotek som bedömt att de behöver tillstånd och som därför kommit in med ansökan till Datainspektionen. Ett införande av ett undantag för apotekens kamerabevakning av butiker skulle därför i princip innebära en återgång till den ordning och arbetsbelastning som gällt innan. Datainspektionen ser därför inte att införandet av ett undantag skulle innebära någon ökad eller minskad administrativ börda för apoteken eller Datainspektionen i förhållande till vad som gällde vid införandet av kamerabevakningslagen och fram till dess att Datainspektionen gjorde bedömningen att bevakningen är tillståndspliktig. Samma resonemang gör sig gällande för de ekonomiska konsekvenser som införandet av ett undantag skulle innebära för Datainspektionen.

När det gäller förslaget konsekvenser för integriteten kan det konstateras att förslaget innebär en återgång till den ordning som tidigare gällt för apotek, dvs. att kamerabevakning av butikslokaler kan ske utan någon förhandsprövning av en myndighet. I regel har butiker – inklusive apotek – ett intresse av att kamerabevaka butikslokaler på grund av risken för rån eller stöld. Det torde också i stor utsträckning vara accepterat av allmänheten att kamerabevakning bedrivs i sådana lokaler. När det gäller arbetstagarnas möjlighet att få sina intressen tillvaratagna bedömer Datainspektionen – som framförts ovan – att denna tillgodoses genom arbetsgivarens förhandlingsskyldighet enligt 11–13 §§ MBL och den hänvisning som finns i 21 § kamerabevakningslagen. Att apoteken inte behöver tillstånd till kamerabevakning innebär inte heller att all typ av kamerabevakning av butikslokalerna är tillåten. Apoteken måste alltså följa reglerna i dataskyddsförordningen och övriga tillämpliga regler i kamerabevakningslagen. Sammantaget bedömer Datainspektionen att ett införande av ett undantag för apotekens bevakning av butiksytor inte skulle innebära något försämrat skydd för integriteten.

Apotekens kamerabevakning

Fråga

Behöver öppenvårdsapotek tillstånd för kamerabevakning i och i anslutning till apoteket?

Bakgrund

I den tidigare gällande kameraövervakningslagen (2013:460), KÖL, fanns en generell tillståndsplikt för kamerabevakning på platser dit allmänheten har tillträde. Öppenvårdsapotek, det vill säga inrättningar för detaljhandel med läkemedel med tillstånd enligt 2 kap. lagen (2009:366) om handel med läkemedel (fortsatt benämnda apotek), behövde dock inte tillstånd för att bevaka inne i apoteken så länge bevakning avsåg själva butikslokalerna. Detta eftersom lagen innehöll ett generellt undantag för just butikslokaler. Det var i stället tillräckligt att anmäla sådan bevakning till behörig länsstyrelse.

KÖL ersattes den 1 augusti 2018 med kamerabevakningslagen (2018:1200), KBL. Den nya lagen innebär en begränsning av vilka aktörer som behöver ha tillstånd till kamerabevakning jämfört med vad som gällde enligt den gamla lagen. Istället för en generell tillståndsplikt är det idag endast bevakning som utförs av myndigheter eller av andra aktörer vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse som är tillståndspliktig, om bevakningen utgör varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning. Kravet på att platsen som bevakas ska vara en plats dit allmänheten har tillträde kvarstår. Genom KBL togs undantaget för butikslokaler bort då detta ansågs ha spelat ut sin roll.

Fråga har nu uppkommit om apoteks kamerabevakning sker vid utövandet av en uppgift av allmänt intresse och därför omfattas av tillståndskravet i KBL trots att apoteks bevakning av butikslokaler tidigare varit undantagen tillståndsplikten.

Tillståndsplikten enligt tidigare gällande regler

Enligt 8 § i den nu upphävda KÖL krävdes som utgångspunkt tillstånd till kameraövervakning av en plats dit allmänheten hade tillträde. Bestämmelsen

gav uttryck för en generell tillståndsplikt och gällde oavsett vilken typ av aktör som bedrev bevakningen. Lagen innehöll dock ett antal undantag från tillståndsplikten, däribland övervakning av butikslokaler enligt 13 § KÖL. Sådan övervakning var tillåten efter anmälan till länsstyrelsen under förutsättning att övervakningen hade till enda syfte att förebygga, avslöja eller utreda brott, att övervakningskameran var fast monterad och försedd med fast optik och att den som avsåg att bedriva övervakningen hade ingått en skriftlig överenskommelse om övervakningen med skyddsombudet, skyddskommittén eller en organisation som företrädde de anställda på arbetsplatsen. Bevakningen fick inte avse omklädningsrum, provhytter, toalettutrymmen eller liknande utrymmen. Avlyssning eller upptagning av ljud fick inte ske utan tillstånd.

Begreppet butikslokal definierades i 2 § KÖL som en lokal där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger eller andra näringsställen. Apotek föll således inom begreppet och kunde därför övervaka sina butikslokaler efter anmälan i enlighet med 13 § KÖL. För bevakning på annan allmän plats än butikslokalerna var apoteken dock tillståndspliktiga.

Tillståndsplikten enligt gällande rätt

I den nu gällande KBL har den allmänna tillståndsplikten tagits bort. I förarbetena till lagen uttalade regeringen att regleringen i dataskyddsförordningen¹ utgör ett hinder mot att behålla ett generellt krav på förhandstillstånd för kamerabevakning av platser dit allmänheten har tillträde. Detta eftersom ett krav på tillstånd inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde endast kan ställas upp för sådan kamerabevakning som sker vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse.² Regeringen ansåg att tillståndskravet skulle behållas för kamerabevakning som bedrivs av myndigheter och av andra än myndigheter i den utsträckning som dataskyddsförordningen tillåter det. (Prop. 2017/18:231 s. 55 f.).

Tillstånd till kamerabevakning för personbevakning på en plats dit allmänheten har tillträde krävs enligt 7 § KBL idag endast om bevakningen ska bedrivas av en myndighet eller av någon annan än en myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan

¹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

² Se artikel 36.5 i dataskyddsförordningen

författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning.

I KBL har undantaget från tillståndsplikten för butikslokaler tagits bort. Detta motiverades i förarbetena med att viss kamerabevakning som tidigare varit undantagen från tillståndskravet inte längre kommer att vara tillståndspliktig i enlighet med det mer begränsade tillståndskravet i KBL (prop. 2017/18:231 s. 77 f.). Undantaget för butikslokaler ansågs därför ha spelat ut sin roll.

Närmare om begreppet uppgift av allmänt intresse

I förarbetena uttalade regering bl.a. följande avseende vilka aktörer som kan anses utföra en uppgift av allmänt intresse i enlighet med 7 § KBL och därmed omfattas av tillståndsplikten.

Rent språkligt kan begreppet uppgift av allmänt intresse antas avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse. Av skäl 45 till dataskyddsförordningen följer att allmänintresset inbegriper hälso- och sjukvårdsändamål, folkhälsa, socialt skydd och förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster. En sådan utformning av tillståndskravet som nu diskuteras innebär också att det i första hand träffar den typen av verksamheter som lika gärna hade kunnat bedrivas av statliga myndigheter, landsting eller kommuner. Tillståndskravet skulle exempelvis omfatta kamerabevakning inom hälso- och sjukvård generellt, dvs. oavsett vem som bedriver verksamheten, förutsatt att det rör sig om bevakning av utrymmen som allmänheten har tillträde till. (Prop. 2017/18:231 s. 61).

Avmonopolisering och konkurrensutsättning av offentlig verksamhet har inneburit att många uppgifter som tidigare utförts av statliga eller kommunala myndigheter i dag sköts av andra. Inom den traditionellt statliga sektorn kan nämnas t.ex. järnvägstransporter. Som exempel på det kommunala området kan nämnas skola och hälso- och sjukvård. Det skulle framstå som inkonsekvent att kräva tillstånd till kamerabevakning för myndigheter men inte när ett privaträttsligt subjekt ska bedriva kamerabevakning vid utförandet av en sådan uppgift av allmänt intresse, särskilt som sådan kamerabevakning kan vara mycket integritetskänslig. (Prop. 2017/18:231 s. 56).

Det kan vidare konstateras att verksamhet i privat och offentlig regi ofta omfattas av en och samma reglering. För hälso- och sjukvårdsverksamhet fastställs exempelvis uppgiften av allmänt intresse i bl.a. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). På motsvarande sätt fastställs skolväsendets uppgifter i skollagen (2010:800). Mot denna bakgrund kommer alltså kamerabevakning av järnvägstrafik, kollektivtrafik och flygplatser i de allra flesta fall att omfattas av tillståndskravet och behandlas på ett likvärt sätt oavsett drifts- och finansieringsform. Detsamma gäller kamerabevakning i skolor och inom hälso-

och sjukvården. Om det ändå skulle förekomma osäkerhet är det givetvis angeläget att tillsynsmyndigheten kan öka medvetenheten och förståelsen av regleringen. (Prop. 2017/18:231 s. 62).

Vad som utgör ett allmänt intresse berörs också i artikel 9.2 dataskyddsförordningen. Där anges ett antal situationer när förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter – t.ex. uppgifter om hälsa – inte gäller. Enligt 9.2 i) gäller inte förbudet om behandlingen är nödvändig av skäl av allmänt intresse på folkhälsoområdet. Som exempel på vad som utgör sådant allmänt intresse anges bl.a. behovet av att säkerställa höga kvalitets- och säkerhetsnormer för vård och läkemedel eller medicintekniska produkter, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga och specifika åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter och friheter fastställs, särskilt tystnadsplikt.

Frågan är då om apoteks kamerabevakning bedrivs vid utförandet av en uppgift av allmänt intresse enligt 7 § KBL.

Behöver apotek tillstånd för att kamerabevaka?

Apoteksverksamhet är föremål för omfattande reglering. Verksamheten regleras bl.a. i lagen (2009:366) om handel med läkemedel, den tillhörande förordningen (2009:659) om handel med läkemedel samt föreskrifter som meddelats av Läkemedelsverket. Regleringen innebär bl.a. att det krävs tillstånd för att driva apotek, att apoteken måste ha personal med särskild kompetens och att lokalerna är ändamålsenligt utformade. Läkemedelsverket har till uppdrag att se till att regleringen efterlevs och apoteken står därför under Läkemedelsverkets tillsyn.

Apoteksverksamhet omfattas också av patientsäkerhetslagen (2010:659). Lagen syftar enligt 1 kap. 1 § till att främja hög patientsäkerhet inom hälso- och sjukvård och därmed jämförlig verksamhet. Med hälso- och sjukvård avses enligt 1 kap. 2 § bl.a. verksamhet inom detaljhandel med läkemedel enligt lagen (2009:366) om handel med läkemedel. I patientsäkerhetslagen finns även begreppet *hälso- och sjukvårdspersonal*, vilket enligt 1 kap. 4 § fjärde punkten inkluderar apotekspersonal som tillverkar eller expedierar läkemedel eller lämnar råd och upplysningar. I lagens sjätte kapitel uppställs ett antal skyldigheter för hälso- och sjukvårdspersonal, bl.a. en skyldighet att iaktta tystnadsplikt enligt 6 kap. 12 §.

En fungerande apoteksverksamhet är av intresse för en stor del av befolkningen och berör många människor på ett bredare plan. Tillgång till

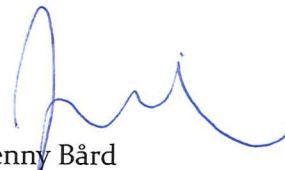
läkemedel har stor betydelse både för enskilda individer och för folkhälsan i stort. Apoteksverksamhet är också starkt knuten till övrig hälso- och sjukvård. Vidare bedrevs apoteksverksamhet fram till år 2009 med ensamrätt av statligt styrda Apoteket AB. Idag är Apoteket AB en av många aktörer på apoteksmarknaden och omfattas av samma reglering som de privata aktörerna.

Mot bakgrund av allmänhetens intresse av en fungerande apoteksverksamhet, vikten av tillgång till läkemedel, apotekens nära samband med övrig hälso- och sjukvård och den reglering som finns avseende apotek bedöms apoteks kamerabevakning vara sådan att den bedrivs vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som är fastställd på det sätt som avses i 7 § KBL. Det saknas idag undantag, motsvarande det som tidigare gällde för kameraövervakning av butikslokaler enligt 13 § KÖL. Öppenvårdsapotek måste därför ha tillstånd för kamerabevakning i och i anslutning till apoteket.

Om lagstiftarens ambition är att apoteks bevakning i någon del ska vara undantagna tillståndsplikten bör detta regleras i ett uttryckligt undantag i KBL.



Andreas Persson



Jenny Bård