

BILAGAMål nr
870-23**Begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF angående tolkningen av artiklarna 13 och 14 i förordning (EU) 2016/679 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)****Inledning**

1. Högsta förvaltningsdomstolen önskar genom förhandsavgörande få klarhet i vilken av artiklarna 13 och 14 i den allmänna dataskyddsförordningen som är tillämplig när personuppgifter hämtas in via en kroppsuren kamera. Frågan har aktualiserats i ett mål som gäller ett tillsynsbeslut som har fattats enligt förordningen. I beslutet har Integritetsskyddsmyndigheten funnit att ett bolag som har hämtat in personuppgifter på det beskrivna sättet inte har uppfyllt kraven på informationslämnande i artikel 13 i förordningen och bestämt att bolaget därför ska betala en sanktionsavgift. Efter överklagande har sanktionsavgiften undanröjts av kammarrätten eftersom domstolen har ansett att artikel 13 inte är tillämplig vid inhämtande av personuppgifter med hjälp av en kroppsuren kamera.

Tillämpliga unionsrättsliga bestämmelser

2. I artiklarna 13 och 14 i den allmänna dataskyddsförordningen finns bestämmelser om den information som ska lämnas till den registrerade.
3. Artikel 13 gäller den situationen att personuppgifter som rör en registrerad person samlas in från den registrerade. Enligt punkt 1 i artikeln ska den personuppgiftsansvarige, när personuppgifterna erhålls, till den registrerade lämna viss information och i punkt 2 anges viss ytterligare information som ska lämnas av den personuppgiftsansvarige vid insamlingen av personuppgifterna.

BILAGAMål nr
870-23

4. Artikel 14 gäller den situationen att personuppgifterna inte har erhållits från den registrerade. Enligt punkt 1 i artikeln ska den personuppgiftsansvarige förse den registrerade med viss information och i punkt 2 anges viss information som den personuppgiftsansvarige ska lämna utöver den som avses i punkt 1. Av punkt 3 framgår att informationen ska lämnas inom en rimlig period efter det att personuppgifterna har erhållits, dock senast inom en månad, med beaktande av de särskilda omständigheter under vilka personuppgifterna behandlas. Om personuppgifterna ska användas för kommunikation med den registrerade ska informationen lämnas senast vid tidpunkten för den första kommunikationen.

5. I punkt 5 i artikel 14 anges att bestämmelserna i övriga punkter i artikeln inte ska tillämpas bl.a. i den mån tillhandahållandet av sådan information visar sig vara omöjligt eller skulle medföra en oproportionell ansträngning, särskilt för behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1, eller i den mån den skyldighet som avses i punkt 1 i artikel 14 sannolikt kommer att göra det omöjligt eller avsevärt försvåra uppfyllandet av målen med den behandlingen. I sådana fall ska den personuppgiftsansvarige vidta lämpliga åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter och friheter och berättigade intressen, inbegripet att göra uppgifterna tillgängliga för allmänheten.

Omständigheterna i målet

6. AB Storstockholms Lokaltrafik bedriver kollektivtrafik. Bolaget har utrustat sina biljettkontrollanter med kroppsburna kameror. Kamerorna används för att filma de resenärer som saknar giltig biljett i samband med biljettkontroll och som får en tilläggsavgift utställd. Syftet med att använda kamerorna är att

BILAGAMål nr
870-23

förebygga och dokumentera hot och våld som drabbar kontrollanterna samt att säkerställa identiteten på resenärer som ska betala tilläggsavgift.

7. Integritetsskyddsmyndigheten har inom ramen för sin tillsynsverksamhet granskat om bolagets personuppgiftsbehandling med de kroppsburna kamerorna har skett i enlighet med reglerna i dataskyddsförordningen. Av myndighetens tillsynsbeslut framgår följande.
8. Biljettkontrollanterna bär kamerorna på sig under hela arbetspasset. Kamerorna spelar kontinuerligt in film med bild och ljud. De har ett s.k. cirkulärt minne, vilket innebär att det efter en viss tid sker en automatisk rensning av allt videomaterial. Efter rensningen är det inspelade materialet raderat. Inledningsvis lagrades det inspelade materialet i två minuter men under tillsynens gång kortades den tiden till en minut. Biljettkontrollanterna kan genom att trycka på en knapp avbryta den automatiska rensningen och alltså se till att det som spelas in inte raderas. När så sker bevaras även den information som finns lagrad i kameran genom förinspelningstekniken, dvs. det som spelats in under minuten innan kontrollanten tryckte på knappen. Biljettkontrollanterna är instruerade att avbryta den automatiska rensningen i alla situationer då en tilläggsavgift utfärdas samt i övrigt när hot uppstår.
9. I tillsynsbeslutet konstaterade Integritetsskyddsmyndigheten att bolaget sedan december 2018 och fram till tiden för myndighetens beslut i juni 2021 genom att använda kroppsburna kameror i samband med biljettkontroll hade behandlat personuppgifter i strid med flera bestämmelser i dataskyddsförordningen. Enligt myndigheten hade bolaget bl.a. i strid med artikel 13 i förordningen underlåtit att tillhandahålla tillräcklig information till de registrerade. Myndigheten beslutade att bolaget skulle betala en administrativ sanktionsavgift om totalt 16 miljoner kronor, varav 4 miljoner kronor avsåg den bristande informationen till de registrerade.

BILAGAMål nr
870-23

10. Bolaget överklagade beslutet till Förvaltningsrätten i Stockholm som avslog överklagandet i den del som gällde sanktionsavgift för bristande information.
11. Bolaget överklagade vidare till Kammarrätten i Stockholm som undanröjde förvaltningsrättens dom och Integritetsskyddsmyndighetens beslut i den del som avsåg sanktionsavgift för bristande information till de registrerade. Kammarrätten motiverade sitt avgörande enligt följande.
12. EU-domstolen har i Ryneš (C-212/13, EU:C:2014:2428), som gällde kamera-bevakning utförd av en privatperson via en kamera som var fast monterad, som tillämplig rätt angett den tidigare motsvarigheten till artikel 14 i dataskyddsförordningen. Ordalydelsen i artikel 13 i förordningen – samlas in från den registrerade – tyder på att det krävs någon typ av medvetet handlande från den registrerade för att personuppgifterna ska anses ha samlats in från denne. Det kan inte anses vara fallet när personuppgifter inhämtas med hjälp av de aktuella kroppsburna kamerorna. Bestämmelsens ordalydelse sammantaget med EU-domstolens avgörande talar för att artikel 13 i förordningen inte är tillämplig. Integritetsskyddsmyndigheten har därmed inte haft grund för att påföra en sanktionsavgift för överträdelse av den artikeln.

Parternas ståndpunkter*Integritetsskyddsmyndigheten*

13. Integritetsskyddsmyndigheten har överklagat kammarrättens dom och yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska undanröja domen i den del som avser sanktionsavgift för bristande information till de registrerade och visa målet åter till kammarrätten för ny prövning av den frågan. Myndigheten anför följande.

BILAGAMål nr
870-23

14. Det är artikel 13 i förordningen som är tillämplig i detta fall. Ordalydelsen i artikeln talar rent språkligt för att det är den personuppgiftsansvarige snarare än den registrerade som ska vara aktiv vid insamlingen av personuppgifterna. Ordalydelsen utesluter därmed inte att artikeln är tillämplig trots att den registrerade inte medverkar aktivt. Av skäl 60 till förordningen framgår visserligen att om personuppgifterna samlas in från den registrerade bör denne även informeras om huruvida han eller hon är skyldig att tillhandahålla dem och om konsekvenserna av att uppgifterna inte lämnas. Denna information ska dock lämnas endast i de fall det krävs i det enskilda fallet, och skrivningen i skäl 60 ska därmed inte tolkas så att det i samtliga fall krävs ett faktiskt handlande från den registrerade för att artikel 13 ska vara tillämplig.
15. I detta fall saknas vidare inte helt ett inslag av medvetet handlande från den registrerades sida. Eftersom information vid kamerabevakning förutsätts lämnas innan personuppgiftsbehandlingen påbörjas är det den registrerade som, genom att medvetet beträda det bevakade området, möjliggör att personuppgifterna samlas in.
16. Artikel 14 i förordningen avser situationen där personuppgifterna inte har erhållits från den registrerade. I skäl 61 till förordningen uttrycks detta som att personuppgifterna erhålls direkt från en annan källa. Med annan källa avses t.ex. personuppgiftsansvariga i egenskap av tredje part, allmänt tillgängliga källor, datamäklare eller andra registrerade (se WP260 Riktlinjer om öppenhet enligt förordning (EU) 2016/679 och Europeiska dataskyddsstyrelsens endorsement 1/2018). Vidare anges i punkt 2 i artikel 14 att information ska lämnas om varifrån personuppgifterna kommer. Detta talar sammantaget för att artikeln är tillämplig i de fall då personuppgifter hämtas från någon extern aktör eller källa. Så kan inte anses vara fallet i fråga om kamerabevakning som bedrivs av den personuppgiftsansvarige själv.

BILAGAMål nr
870-23

17. Andra relevanta skillnader mellan artikel 13 och artikel 14 är tidpunkten för när information ska lämnas och möjligheterna till undantag från informations-skyldigheten. Enligt artikel 13 ska informationen lämnas när personuppgifterna erhålls medan informationen enligt artikel 14 som huvudregel får lämnas inom en rimlig period och senast inom en månad. Vidare innehåller artikel 14 undantag från informationsskyldigheten som inte har någon motsvarighet i artikel 13. Om artikel 14 skulle anses vara tillämplig vid kamerabevakning finns en risk för att personuppgiftsansvariga tolkar förordningen så att information inte behöver lämnas vare sig vid det bevakade området eller i efterhand. Kamera-bevakning är i regel integritetskänslig personuppgiftsbehandling där det generellt finns ett starkt intresse för de registrerade att få information, vilket talar för att artikel 14 inte är avsedd att användas generellt vid kamera-bevakning.
18. Kammarrätten har hänvisat till EU-domstolens avgörande Ryneš. Det målet gällde inte skyldigheten att lämna information utan tillämpligheten av det s.k. privatundantaget vid kamerabevakning i anslutning till en bostad. I målet nämns visserligen den bestämmelse i det tidigare dataskyddsdirektivet (95/46/EG) som motsvarar artikel 14 i förordningen. Domstolen för dock inget resonemang kring frågan om vilken artikel som är tillämplig när det gäller informationsskyldighet vid kamerabevakning och domstolens uttalanden i den delen görs obiter dictum. Till detta kommer att dataskyddsdirektivets och förordningens bestämmelser om informationsskyldighet skiljer sig åt, bl.a. när det gäller tidpunkten för lämnande av information.
19. Europeiska dataskyddsstyrelsen har bedömt att artikel 13 i dataskyddsförordningen är tillämplig vid kamerabevakning, se de riktlinjer som nämns i punkt 16 ovan samt riktlinjer 3/2019 för behandling av personuppgifter genom videoenheter. Eftersom dataskyddsstyrelsen har till uppgift att se till att förordningen tillämpas enhetligt genom att bl.a. utfärda riktlinjer bör stor vikt

BILAGAMål nr
870-23

läggas vid styrelsens uttalanden. Av de sistnämnda riktlinjerna framgår också att sådan s.k. skiktad informationsgivning som används vid kamerabevakning, dvs. där den viktigaste informationen ges t.ex. på en skylt och ytterligare information ges t.ex. på en webbplats, är i linje med artikel 13.

AB Storstockholms Lokaltrafik

20. AB Storstockholms Lokaltrafik anser att överklagandet ska avslås och anför följande.
21. Artikel 13 i förordningen är inte tillämplig på den typ av personuppgiftsbehandling som målet avser. Ordalydelsen i artikeln talar för att den registrerade medvetet ska delta i insamlingen av personuppgifterna för att artikel 13 ska vara tillämplig. Att så är fallet förstärks av skäl 60 till förordningen, där det anges att om personuppgifterna samlas in från den registrerade bör denne även informeras om huruvida han eller hon är skyldig att tillhandahålla personuppgifterna och om konsekvenserna av att uppgifterna inte lämnas.
22. Den allmänna uppfattningen är att upplysningar vid kamerabevakning bör lämnas genom en skiktad metod. Detta förespråkas också av Europeiska dataskyddsstyrelsen. Skiktad informationsgivning ligger mer i linje med systematiken i artikel 14 än i artikel 13.
23. Enligt undantagsbestämmelsen i punkt 5 i artikel 14 gäller inte informationskraven i artikeln om tillhandahållandet av informationen visar sig vara omöjligt eller skulle medföra en oproportionell ansträngning. Den personuppgiftsansvarige ska då vidta lämpliga skyddsåtgärder, inbegripet att göra uppgifterna tillgängliga för allmänheten. Detta är både logiskt och praktiskt förenligt med hur information kan ges vid kamerabevakning. Även ändamålsskäl talar för att

BILAGAMål nr
870-23

artikel 13 inte ska tillämpas vid kamerabevakning eftersom det vore praktiskt svårhanterligt att lämna individuell information innan registrering sker.

24. EU-domstolen har i Ryneš gjort bedömningen att den bestämmelse i det tidigare dataskyddsdirektivet som motsvarar artikel 14 i förordningen var tillämplig vid kamerabevakning. Domstolens uttalanden måste förstås så att det i vissa fall kan vara oproportionerligt att tillämpa informationsskyldigheten i förhållande till registrerade som spelas in med kamera. Det finns ingenting som talar för att en annan tolkning är avsedd när det gäller förordningen.
25. I Europeiska dataskyddsstyrelsens riktlinjer uttalas att artikel 13 i förordningen är tillämplig bl.a. på personuppgifter som inhämtas genom observation. Som exempel på detta anges användning av automatiserad datafångsutrustning eller datafångsprogramvara som kameror, nätverksutrustning, wifi-spårning, RFID eller andra slags sensorer. Skillnaden mellan användning av kameror och övriga exempel i riktlinjerna är att när det gäller kameror använder inte den registrerade en tjänst eller enhet. Att artikel 13 ska tillämpas på uppgifter som inhämtas genom observation när en registrerad använder en tjänst eller enhet är logiskt eftersom det då finns en reell möjlighet för den registrerade att ta emot och ta till sig information. Detta gäller som utgångspunkt inte vid kamerabevakning. Personuppgifter som samlas in via kamerabevakning bör därför i regel inte likställas med data som observeras genom användning av tjänster eller enheter. Eftersom riktlinjerna inte är bindande, och då uttalandet om att även insamling av uppgifter via kamera omfattas av artikel 13 görs i förbigående och utan närmare motivering, bör detta uttalande inte beaktas.

Behovet av förhandsavgörande

26. Frågan i målet hos Högsta förvaltningsdomstolen är vilken av artiklarna 13 och 14 i dataskyddsförordningen som är tillämplig när personuppgifter hämtas

BILAGAMål nr
870-23

in via en kroppsburen kamera. Svaret på den frågan är av avgörande betydelse för om Integritetsskyddsmyndigheten hade fog för att besluta om en sanktionsavgift på grund av att bolaget inte uppfyllt informationskravet i artikel 13.

Vilken av artiklarna som är tillämplig har betydelse även för vilken information som ska lämnas, vid vilken tidpunkt detta ska ske och vilka undantag från informationsskyldigheten som finns.

27. Ordalydelsen i de två bestämmelserna – ”samlas in från den registrerade” (artikel 13) respektive ”inte har erhållits från den registrerade” (artikel 14) – ger utrymme för tolkning, och det är utifrån bestämmelsernas avfattning inte klart vilken artikel som ska tillämpas vid kamerabevakning av det aktuella slaget.
28. Det är inte heller klart i vilken utsträckning skillnaderna mellan artiklarna när det gäller informationsskyldighetens innebörd ska beaktas vid bedömningen av vilken artikel som är tillämplig på ett visst slags inhämtande av personuppgifter. Som framgått har parterna i målet också olika uppfattningar om vilken slutsats som i så fall ska dras av dessa skillnader när det gäller vilken av artiklarna som är tillämplig i detta fall.
29. EU-domstolen har inte tidigare haft anledning att uttala sig om vilken av artiklarna i förordningen som ska tillämpas när personuppgifter hämtas in via kamera. Kammarrätten har dock hämtat vägledning i Ryneš, som gällde privatundantaget i det numera upphävda dataskyddsdirektivet. I domen konstaterade EU-domstolen att undantaget inte var tillämpligt vid sådan kamerabevakning som var aktuell i målet. Därefter uttalade domstolen att tillämpningen av bestämmelserna i direktivet medgav att berättigade intressen hos den registeransvarige beaktades i enlighet med bl.a. artikel 11.2 (punkt 34). I domen återgavs också artikel 11, men inte artikel 10, under rubriken ”Tillämpliga bestämmelser”.

BILAGAMål nr
870-23

30. Artikel 11 i dataskyddsdirektivet motsvaras av artikel 14 i dataskyddsförordningen medan artikel 10 i direktivet motsvaras av förordningens artikel 13. Enligt såväl kammarrätten som bolaget talar EU-domstolens avgörande i Ryneš för att det är artikel 14 och inte artikel 13 som är tillämplig vid inhämtande av personuppgifter via kamerabevakning. Mot detta har Integritetsskyddsmyndigheten invänt att det målet inte rör förordningen och att det finns skillnader mellan direktivets och förordningens regler om lämnande av information. Myndigheten har också framhållit att frågan i målet primärt inte gällde informationsskyldigheten utan privatundantaget. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är det osäkert i vilken utsträckning avgörandet kan tillmätas betydelse vid tolkningen av artiklarna 13 och 14 i förordningen och vilka slutsatser som i så fall ska dras.
31. Integritetsskyddsmyndigheten har framhållit att Europeiska dataskyddsstyrelsen i sina riktlinjer har bedömt att artikel 13 är tillämplig vid kamerabevakning. Dataskyddsstyrelsen har till uppgift att se till att förordningen tillämpas enhetligt och kan i det syftet bl.a. utfärda riktlinjer (se artikel 70 i dataskyddsförordningen). Högsta förvaltningsdomstolen har dock inte kunnat finna att EU-domstolen har hänvisat till dataskyddsstyrelsens riktlinjer i något avgörande, och det framstår därför som oklart vilken vikt som ska läggas vid riktlinjerna vid tolkningen av förordningen.
32. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar sammanfattningsvis att det finns argument både för att det är artikel 13 och för att det är artikel 14 som är tillämplig på sådant inhämtande av personuppgifter som är aktuellt i målet. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen är det därför nödvändigt att begära ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

BILAGA

Mål nr
870-23

Fråga

33. Högsta förvaltningsdomstolen önskar, mot nu angiven bakgrund, svar på följande fråga.

34. Vilken av artiklarna 13 och 14 i den allmänna dataskyddsförordningen är tillämplig när personuppgifter hämtas in via en kroppsburen kamera?