

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd

*Betänkande av Utredningen om
kamerabevakning på slakterier*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:27

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0627-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0628-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Regeringen beslutade den 25 maj 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera hur kamerabevakning skulle kunna användas för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras på slakterier och föreslå hur ett krav på kamerabevakning skulle kunna utformas (dir. 2022:47).

Kammarrättslagmannen Peder Liljeqvist förordnades samma dag till särskild utredare. Som utredningssekreterare anställdes den 1 juni 2022 kammarrättsassessorn Hedda Carlqvist.

Som experter i utredningen förordnades den 9 september 2022 seniora veterinärinspektören Christian Berking, Livsmedelsverket, djurskyddshandläggaren och ställföreträdande enhetschefen Anna Tilly, Jordbruksverket, länsveterinären Helén Löfblad, länsstyrelserna, juristen Sarah Bodlander, Integritetsskyddsmyndigheten, affärsutvecklingsdirektören Lo Coucy, Svenska Köttföretagen (HKScan), produktionsstrategen Jonas Almgren, Svensk Fågel, samt rättssakkunniga Charlotta Nyhlén och departementssekreteraren Amanda Bertilsson, Näringsdepartementet (numera Landsbygds- och infrastrukturdepartementet). Charlotta Nyhlén entledigades den 10 mars 2023 och samma dag förordnades som expert i stället ämnesrådet Eva Kalling Lundberg, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna och betänkandet är därför skrivet i vi-form, även om det inte varit full samsyn i alla delar. Vi har tagit oss namnet Utredningen om kamerabevakning på slakterier och överlämnar härmed vårt betänkande *Kamerabevakning för ett bättre djurskydd* (SOU 2023:27). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.

Vårt uppdrag är i och med detta slutfört.

Stockholm i maj 2023

Peder Liljeqvist

/Hedda Carlqvist

Innehåll

Vissa förkortningar	11
Sammanfattning	13
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till lag (2025:000) om kamerabevakning på slakterier.....	19
2 Utredningens uppdrag och arbete	23
2.1 Utredningens uppdrag.....	23
2.2 Utgångspunkter för arbetet	24
2.3 Avgränsningar	24
2.4 Utredningens arbete	24
3 Historisk bakgrund till nuvarande djurskyddslagstiftning	27
3.1 Inledning.....	27
3.2 Utvecklingen av ett djurskydd i Sverige	27
3.3 Den första djurskyddslagen.....	28
3.4 1988 års djurskyddslag.....	29
3.5 Djurskyddet vid Sveriges medlemskap i EU	29
4 Rättslig reglering av djurskyddet på slakterier	31
4.1 Inledning.....	31

4.2	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.....	31
4.3	EU:s avlivningsförordning.....	32
4.3.1	Allmänt om förordningen och dess tillämpningsområde	32
4.3.2	Allmänna bestämmelser.....	33
4.3.3	Tilläggskrav på slakterier	34
4.3.4	Sanktioner.....	35
4.4	Djurskyddslagen.....	35
4.4.1	Inledande och allmänna bestämmelser	35
4.4.2	Slakt och annan avlivning	37
4.4.3	Myndigheternas uppgifter, straff och andra sanktioner.....	38
4.4.4	Överklagande	40
4.5	Djurskyddsförordningen	41
4.5.1	Inledande bestämmelser	41
4.5.2	Allmänna bestämmelser om djurhållning.....	41
4.5.3	Slakt och annan avlivning	42
4.6	Jordbruksverkets föreskrifter	42
5	Rättslig reglering avseende djurskyddskontroller på slakterier	45
5.1	Inledning	45
5.2	Förordningen om offentlig kontroll	46
5.2.1	Allmänt om förordningen, dess syfte och tillämpningsområde	46
5.2.2	Krav på den offentliga kontrollen	46
5.2.3	Finansiering, kontrollplaner och efterlevnadsåtgärder.....	49
5.3	Den offentliga kontrollen enligt djurskyddslagen.....	51
5.4	Den offentliga kontrollen enligt djurskyddsförordningen	53
5.5	Jordbruksverkets föreskrifter om offentlig kontroll på djurskyddsområdet	55

6	Integritetsskydd vid kamerabevakning.....	57
6.1	Inledning.....	57
6.2	Europakonventionen	57
6.3	Europarådets dataskyddskonvention.....	58
6.4	EU-stadgan.....	58
6.5	Regeringsformen.....	58
6.6	Dataskyddsförordningen (GDPR)	59
6.6.1	Allmänt om förordningen.....	59
6.6.2	Tillämpningsområde och de grundläggande principerna.....	60
6.6.3	Laglig behandling av personuppgifter	61
6.6.4	Känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser.....	62
6.6.5	Personuppgiftsansvarig	63
6.6.6	Enskildas rättigheter.....	64
6.6.7	Tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd	65
6.7	Kamerabevakningslagen	66
6.7.1	Allmänna bestämmelser	66
6.7.2	Tillstånd	66
6.7.3	Upplyningsplikt och tillsyn m.m.	68
7	Offentlighet och sekretess	69
7.1	Inledning.....	69
7.2	Allmänna handlingar.....	69
7.3	Allmänt om sekretess	70
7.4	Sekretessbestämmelser	70
7.5	Vissa sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess	72
7.6	Brott mot tystnadsplikt.....	72
8	Internationell utblick	73
8.1	Inledning.....	73

8.2	Storbritannien	73
8.3	Spanien	77
8.4	Nederländerna	80
8.5	Norge	81
8.6	Övriga länder	85
9	Slakterier och kontroller	87
9.1	Inledning	87
9.2	Slakterierna i Sverige	87
9.3	Kontroller och resultat	88
10	En lag om kamerabevakning på slakterier	91
10.1	Inledning	91
10.2	Kamerabevakning kan stärka djurskyddet	92
10.3	Kamerabevakning bör gälla alla slakterier och avse de platser där levande djur hanteras	95
10.4	Kamerabevakning på slakterier bör regleras i en särskild lag.....	100
10.4.1	Det behövs en lag om kamerabevakning på slakterier.....	100
10.4.2	Lagens syfte och tillämpningsområde.....	100
10.4.3	Lagens definition av ett slakteri	101
10.4.4	Begreppet kamerabevakning.....	102
10.4.5	Personuppgiftsansvarig.....	103
10.4.6	Den obligatoriska kamerabevakningen.....	104
10.4.7	Bevarandetid	106
10.4.8	Offentliga kontroller och en möjlighet för kontrollmyndigheten att meddela förelägganden.....	107
10.4.9	Överklaganden	108
10.4.10	Kompletterande föreskrifter	109

11	Kamerabevakning på slakterier som arbetsplatser	111
11.1	Inledning.....	111
11.2	Kamerabevakning på arbetsplatser.....	111
11.3	Kamerabevakning – en rättslig förpliktelse	112
11.4	Arbetsmiljöaspekter.....	113
12	Offentlighet och sekretess avseende bildmaterialet från kamerabevakningen	115
12.1	Inledning.....	115
12.2	Slakterier – en utsatt miljö.....	115
12.3	Det finns ett tillräckligt skydd i befintliga bestämmelser ..	116
12.3.1	Tystnadsplikt enligt kamerabevakningslagen	116
12.3.2	Sekretesskyddet enligt OSL.....	118
13	Ikraftträdande	127
14	Konsekvenser	129
14.1	Inledning.....	129
14.2	Ekonomiska konsekvenser	129
14.2.1	Ekonomiska konsekvenser för det allmänna	129
14.2.2	Ekonomiska konsekvenser för privata aktörer....	131
14.3	Konsekvenser för den personliga integriteten	132
14.4	Övriga konsekvenser	140
15	Författningskommentar	141
15.1	Förslag till lag (2025:000) om kamerabevakning på slakterier.....	141
	Särskilt yttrande	145
	Bilaga	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:47	147

Vissa förkortningar

EU-rättsakter och folkrättsliga rättsakter

avlivnings- förordningen	rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning.
dataskydds- förordningen	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).
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
förordningen om offentlig kontroll	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/ 2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och

(EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG.

Övriga förkortningar

CAP	Common Agricultural Policy.
dataskyddslagen	lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.
dir.	direktiv.
EU	Europeiska unionen.
f./ff.	följande sida/sidor.
MBL	lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.
OSF	offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
prop.	regeringens proposition.
SOU	Statens offentliga utredningar.

Sammanfattning

Uppdraget

I Sverige finns en hög nivå av djurskydd genom den gällande djurskyddslagstiftningen. Detta djurskydd ska värnas och det är viktigt att det finns en effektiv djurskyddskontroll. Brister i djurskyddet på slakterier riskerar att djur utsätts för onödig stress och lidande. Ett sätt att stärka djurskyddet och förbättra myndigheternas kontroll vid hanteringen av levande djur i samband med slakt kan vara att införa krav på kamerabevakning av platser där levande djur hanteras.

Vi ska därför utreda hur kamerabevakning skulle kunna användas för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras på slakterier och föreslå hur ett krav på kamerabevakning skulle kunna utformas. Hänsyn ska tas till intresset av att undvika ökad administrativ börda för berörda myndigheter och slakterier. I uppdraget ingår att analysera och ta ställning till frågor som följer avseende utrustning, drift, underhåll och inspelat material. I arbetet har vi att beakta behovet av skydd för den personliga integriteten.

Djurskydd och offentlig kontroll

Den första bestämmelsen om djurskydd i Sverige antogs i mitten av 1800-talet. Djurskyddslagstiftningen har sedan dess förändrats och framför allt utvecklats till dagens höga nivå av djurskydd. Både inom EU och i nationell rätt finns generella regler om djurskydd och mer specifika regler om djurskydd i samband med slakt. De företag som bedriver slakterier är skyldiga att se till att de bestämmelser om djurskydd som gäller för verksamheten följs. Kontroll av att djurskyddslagstiftningen följs på slakterierna görs huvudsakligen genom offentliga kontroller av länsstyrelserna och officiella veterinärer och assistenter anställda av Livsmedelsverket. Jordbruksverket är central förvaltnings-

myndighet inom djurskyddsområdet och har i uppdrag att vägleda och samordna kontrollen av djurskydd och hanteringen av animaliska bi-produkter.

Av länsstyrelsernas och de officiella veterinärernas kontroller framgår att brister i djurskyddet förekommer inom olika delar i djurhanteringen på slakterier, bland annat de kritiska momenten, bedövning och avlivning. Den högsta andelen brister framstår dock generellt gälla de standardrutiner som slakterierna ska ha och som ska beskriva hur samtliga moment i processen ska gå till.

Slakterierna

Slakterier utgör en del av den nationella livsmedelsproduktionen och spelar en viktig roll i att förse den svenska marknaden med köttprodukter. Slakterierna i Sverige är av varierande storlek och belägna över hela landet. De är specialiserade på olika sorters djur, främst nötkreatur, grisar och fjäderfän. Det exakta antalet slakterier som slaktar landlevande djur i Sverige är oklart. Uppskattningsvis rör det sig om högst 150 anläggningar. Förutsättningarna för de olika slakterierna skiljer sig stort.

Kamerabevakning kan stärka djurskyddet

Kamerabevakning förekommer i dag på frivillig basis på vissa slakterier i Sverige. Kamerabevakning förekommer även på slakterier i en del andra europeiska länder, i vissa fall till följd av lagstiftning men det finns också exempel på överenskommelser mellan myndigheter och slakterinäringen om kamerabevakning på slakterierna och även fall då kamerabevakning utförs till följd av krav från återförsäljare.

Vi har kommit fram till att kamerabevakning skulle kunna utgöra ett verktyg för att stärka djurskyddet på slakterier men att det är oklart i vilken utsträckning. Bland potentiella fördelar med kamerabevakning är att det kan ge en positiv allmänpreventiv inverkan på slakteripersonalens beteende vid djurhanteringen. Bildupptagningar kan även för slakteriernas egen del vara värdefullt som underlag i det preventiva utvecklingsarbetet med djurskyddet. Vidare kan det ge värdefull information vid upptäckt av misstänkta djurskyddsbrister, där orsaken eller händelseförloppet inte är klarlagt, eller där det krävs ytterligare utred-

ning. Kamerabevakning kan också möjliggöra utredning och kontroll av hanteringen av djur på slakterierna vid tidpunkter då slakteripersonal eller tillsynspersonal inte är på plats. Vår bedömning är dock att den absolut viktigaste kontrollen av djurskyddet på slakterier är den som sker genom fysisk kontroll på plats. Granskning av bilder från kamerabevakning bör därför enligt vår bedömning inte ersätta några fysiska kontroller på slakterierna. Kamerabevakning bör endast utgöra ett komplement till den befintliga offentliga kontrollen av djurskyddet på slakterier.

Slakterierna bör ansvara för kamerabevakningen

Vid obligatorisk kamerabevakning på slakterier bedömer vi att det bör vara slakterierna själva som köper in, installerar, underhåller och ansvarar för driften av kamerabevakningen. Den främsta anledningen till detta är att det skulle vara en mycket ingripande åtgärd om staten på något sätt skulle bedriva löpande kamerabevakning i enskilda näringsidkares lokaler. Det skulle även medföra svårigheter vad gäller bland annat frågor om tillträde till lokalerna för underhåll av utrustningen med mera. Med hänsyn till slakteriernas olika förutsättningar och för att bördan på slakterierna inte ska vara orimlig bedömer vi att slakterierna bör kompenseras så långt det är möjligt för nya utgifter som direkt följer av ett krav på kamerabevakning. Kompensationens utformning behöver utredas vidare.

Samtliga slakterier, djurslag och områden

Om krav på kamerabevakning införs är det vår bedömning att kravet som utgångspunkt bör gälla samtliga slakterier. Den administrativa och ekonomiska bördan som kamerabevakning skulle leda till skulle troligtvis enklast kunna bäras av de större slakterierna, vilka även sett till antalet djur står för den absoluta merparten av slakten i Sverige. Samtidigt kan i flera fall nyttan ur ett djurskyddsperspektiv vara som störst på de mindre slakterierna. Det gäller särskilt de slakterier som inte har närvaro av personal från Livsmedelsverket under all den tid som slakt pågår.

Det har inte gått att fastställa att värdet av kamerabevakning skiljer sig markant mellan olika djurslag. Vi bedömer därför att det inte

finns anledning att undanta något djurslag från kravet på kamerabevakning.

Ett krav på kamerabevakning bör enligt vår bedömning omfatta samtliga områden på slakteriet där levande djur hanteras och avse all tid som där finns levande djur. Det är särskilt angeläget med kamerabevakning av de mest kritiska momenten, som bedövning och avblodning. Samtidigt har det framkommit att brister i djurskyddet uppstår vid samtliga moment där levande djur hanteras och att det finns särskilda fördelar med kamerabevakning vid andra moment än bedövning och avblodning. Ur ett integritetsskyddsperspektiv är kamerabevakning integritetskänsligt i alla moment som inkluderar mänsklig hantering av djuren och kanske främst vid de mer kritiska momenten som bedövning och avblodning, men även vid drivning av djuren.

Rörliga bilder men inget krav på ljud

För att kamerabevakning ska kunna fungera som ett verktyg för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras på slakterier behöver systemet generera rörliga bilder av tillräckligt god kvalitet som är möjliga att granska. Vi bedömer att granskningen bör ske i efterhand då realtidsgranskning troligtvis skulle innebära allt för stora utmaningar. Trots att vi ser fördelar ur ett djurskyddsperspektiv på ljudupptagning vid kamerabevakning, har vi – efter en avvägning mot det integritetsintrång som ljudupptagning skulle innebära för enskilda – kommit fram till att inte föreslå krav på ljud vid obligatorisk kamerabevakning.

En lag om kamerabevakning på slakterier

Ett tvingande krav för slakterier att ha kamerabevakning behöver regleras i lag. Vår bedömning är att en sådan reglering lämpar sig bäst i en egen lag. Alternativet hade varit att ta in bestämmelserna i djurskyddslagens kapitel om slakt och annan avlivning av djur. Djurskyddslagen är dock en ramlag som innehåller de bestämmelser som är grundläggande och centrala för djurs välfärd. En reglering om kamerabevakning skulle enligt vår bedömning vara allt för detaljerad och innehålla särreglering som endast gäller kamerabevakning.

Införandet av en ny lag kräver tid för att myndigheter och slakterier ska kunna anpassa sig. Vi föreslår därför att den föreslagna lagen ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Integritetsrisker

Kamerabevakning som innebär att personer upptas på bild och kan identifieras utgör ett intrång i den personliga integriteten och är att anse som en särskilt integritetskränkande åtgärd. Vårt förslag om obligatorisk kamerabevakning på slakterier att personer kommer att filmas och i de flesta fall kunna identifieras, antingen direkt eller indirekt utifrån bland annat tid och plats. Det medför risker ur ett integritetsskyddsperspektiv.

De personuppgifter som enligt vårt förslag skulle behandlas kommer huvudsakligen att avse bildupptagningar av människor som utför sitt arbete. Med hänsyn till att det är fråga om bildupptagningar på eller i ett sammanhang nära förknippat med att djur slaktas får materialet anses vara förenat med särskilda integritetsrisker. Integritetsriskerna blir även förhöjda av den omständigheten att det enligt vårt förslag är en arbetsgivare som utför kamerabevakning av sin personal.

Vårt förslag innebär en skyldighet för slakterierna att bedriva kamerabevakning. Syftet är begränsat ett starkt djurskydd för de djur som hanteras på slakterier. Till detta kommer att det i befintliga bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess finns ett starkt skydd för de enskilda personer som kan förekomma på bildmaterial från slakteriers kamerabevakning. Det är vår bedömning att det genom befintliga sekretessregler, regler om tystnadsplikt och befintlig dataskyddslagstiftning finns ett tillräckligt skydd för den personliga integriteten.

Andra konsekvenser

Förslagen bedöms leda till vissa mindre kostnadsökningar för det allmänna. Kostnadsökningarnas storlek är osäker och till stor del beroende av utformningen av en eventuell statlig kompensation till slakterierna. Förslagen bedöms inte leda till några andra väsentliga kostnadsökningar för det allmänna.

Förslagen kommer att innebära administrativa och ekonomiska konsekvenser för privata näringsidkare (slakterierna). Hur stora kost-

naderna kan förväntas bli är till största del beroende av om och hur en statlig kompensation utformas.

I övrigt bedöms förslagen i huvudsak inte få några konsekvenser som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Vi har i utformningen av förslagen tagit hänsyn till regeringsformen, Europakonventionen, Sveriges internationella åtaganden samt de åtaganden som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Vi bedömer att förslagen är förenliga med dessa.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2025:000) om kamerabevakning på slakterier

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Syftet med denna lag är att införa kamerabevakning på slakterier för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras i lokalerna.

Definitioner

2 § I denna lag avses med begreppet

1. *slakteri* sådan verksamhet som avses i artikel 2 k i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning eller annan anläggning som slaktar små mängder fjäderfä och hardjur på gården för leverans till konsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar som levererar sådant kött direkt till konsumenter.

2. *kamerabevakning* samma sak som enligt 3 § kamerabevakningslagen (2018:1200).

Personuppgiftsansvar

3 § Ett slakteri som har kamerabevakning är personuppgiftsansvarigt för behandling av personuppgifter som slakteriet utför till följd av kamerabevakning som sker med stöd av denna lag.

Kamerabevakning

4 § Ett slakteri ska bedriva kamerabevakning av alla de områden på anläggningen där levande djur hanteras eller hålls, inklusive områden för avlastning, uppställning, drivgångar samt områden för bedövning och avblodning, under all tid som där finns levande djur.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på kamerabevakning.

5 § Kamerabevakningen ska ge inspelade tydliga rörliga bilder av djuren och hanteringen av dessa.

6 § De inspelade bilderna ska bevaras i två månader från inspelningstillfället. Bilder som är föremål för ett föreläggande får inte raderas innan de lämnats över i enlighet med föreläggandet.

Bemyndiganden i fråga om teknisk utrustning m.m.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om krav på teknisk utrustning, placering av kameror och underhåll av utrustningen.

Offentlig kontroll

8 § En länsstyrelse eller annan statlig myndighet som utövar offentlig kontroll enligt djurskyddslagen (2018:1192) har vid en sådan kontroll rätt att på begäran granska inspelade bilder på plats och få en kopia av inspelade bilder för granskning vid en senare tidpunkt, i syfte att utöva offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt djurskyddslagen.

En myndighet som utövar offentlig kontroll enligt djurskyddslagen får besluta de förelägganden som behövs för efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Överklagande

9 § Ett beslut om föreläggande enligt 8 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Rätt att meddela föreskrifter

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om skyldigheter för de myndigheter som utför offentlig kontroll enligt djurskyddslagen (2018:1192) när det gäller hantering av inspelade bilder och användning av sådana bilder vid offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade i kommittédirektiv den 25 maj 2022 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera hur kamerabevakning skulle kunna användas för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras på slakterier och föreslå hur ett krav på kamerabevakning skulle kunna utformas.

Uppdraget innebär bland annat att vi ska analysera hur kamerabevakning på slakterier skulle kunna användas för att stärka djurskyddet och ta ställning till vilka moment i hanteringen av levande djur som bör bli föremål för kamerabevakning, och om det bör skilja mellan olika djurslag och storleken på slakteriet. I uppdraget ingår också att analysera om användning av kamerabevakning kan medföra andra fördelar för berörda myndigheter eller slakterier. Vi har även att analysera och ta ställning till frågor om inköp, installation och drift av kamerabevakningen samt frågor om syfte, tillgång, användning och bevaring av det inspelade materialet. Vidare ska vi i arbetet beakta behovet av skydd för den personliga integriteten och göra en integritetsanalys. Slutligen ska vi bedöma om det befintliga regler om sekretess är ändamålsenliga eller om det finns behov av ändrade bestämmelser.

I arbetet ska vi samråda med arbetsmarknadens parter, myndigheter och andra organisationer i lämplig omfattning. Vid behov ska även information om andra länders erfarenheter av kamerabevakning hämtas in.

Uppdraget ska redovisas i ett betänkande senast den 31 maj 2023. Direktiven finns i sin helhet i bilagan.

2.2 Utgångspunkter för arbetet

Utredningen har att utreda frågan om stärkt djurskydd genom kamera-bevakning med utgångspunkt i befintliga djurskyddsbestämmelser. Enligt direktiven ska hänsyn tas till intresset av att undvika ökad administrativ börda för berörda myndigheter och slakterier. Det behöver också analyseras hur en ordning med obligatorisk kamerabevakning förhåller sig till EU-rättsliga bestämmelser om offentlig kontroll av djurskydd på slakterier. De författningsförslag som tas fram måste utformas på ett sådant sätt att de är förenliga med dessa regler.

2.3 Avgränsningar

Utredningen har till uppdrag att se över möjligheten att genom kamera-bevakning stärka det befintliga djurskyddet för levande djur på slakterier. Det är endast hanteringen av djur på slakterier som omfattas av uppdraget och därmed inte tidigare led i hanteringen av djuren och inte heller hanteringen av djuren efter slakten.

Fiskslakterier har inte bedömts omfattas av utredningens uppdrag enligt kommittédirektiven.

2.4 Utredningens arbete

Vårt arbete inleddes i juni 2022 och har bedrivits på sedvanligt sätt. Arbetet har skett i nära samarbete med de experter som förordnades i september 2022. Fram till lämnandet av detta betänkande har vi haft sex utredningssammanträden. Vid dessa sammanträden har i förväg utsända arbetspromemorior och utkast till betänkandekapitel diskuterats. Däremellan har sekretariatet haft fortlöpande kontakter med utredningens experter.

Utredningen har hållit en hearing till vilken omkring 60 intressenter var inbjudna. Ett 30-tal aktörer närvarade. Vid mötet informerade vi om vårt uppdrag och utredningsarbetet. Deltagande organisationer gavs också tillfälle att ställa frågor samt inkomma med synpunkter både under och efter mötet. Utredningens sekretariat har deltagit i en digital djurskyddskonferens med temat djurskyddet och döden som anordnades av Jordbruksverket.

I syfte att bättre förstå potentiella fördelar, utmaningar och andra aspekter som bör beaktas samt få en bättre uppfattning om slakteriernas olika förutsättningar har utredaren och sekretariatet genomfört studiebesök vid fem slakterier, av olika storlek och i olika delar av landet. Det har varit slakterier för både fjäderfä och fyrfota djur.

Vi har genom Nationellt centrum för djurvälstånd (SCAW) – kontaktpunkt slakt – ställt frågor om andra länders erfarenhet av kameraövervakning på slakterier som har besvarats av företrädare för olika nationers kontaktpunkt för slakt och annan avlivning inom Europa.

3 Historisk bakgrund till nuvarande djurskyddslagstiftning

3.1 Inledning

I detta kapitel ges en kortfattad historik till den svenska djurskyddslagstiftningen och en analys av hur djurskyddslagstiftningen förändrats under åren.

3.2 Utvecklingen av ett djurskydd i Sverige

Den första motionen med syfte att förbjuda djurmisshandel i Sverige avslogs av riksdagens ständer 1844. Detta sedan lagutskottet i sitt betänkande bland annat ansett att det – vid behandlingen av egna djur – var svårt att sätta en gräns för vilka handlingar som skulle vara straffbara. Lagutskottet motiverade ställningstagandet med att vissa djur kunde behöva behandlas med en större grad av stränghet för att lyda och att det även kunde förekomma situationer som gjorde åsidosättandet av vanlig skonsamhet ursäktlig.¹

Frågan om djurskydd var dock fortsatt aktuell och 1857 antogs den första bestämmelsen om djurskydd i form av en ändring av 22 kap. 2 § byggningsbalken. Bestämmelsen, som tidigare endast gällt misshandel av andras kreatur, kom genom ändringen att även omfatta misshandel av egna djur. Lagtexten fick följande lydelse.

Visar någon i behandling av egna eller andras kreatur uppenbar grymhet; straffas med böter från och med fem till och med etthundra riksdaler riksmünt.²

¹ Cserhalmi, N. 2004 *Djuromsorg och djurmisshandel 1860–1925* s. 86 och Utskottsmemorial, Sam. 7 avd. 1. Lagutskottets betänkande N:o 2 s. 3.

² Cserhalmi 2004 s. 87–92.

Vid införandet av en ny strafflag 1864 flyttades paragrafen över till sedlighetsparagraferna i strafflagen (18 kap. 16 §) men utan att några ändringar gjordes i sak. Utöver en höjd straffskala gjordes inga ändringar av bestämmelsen förrän 1907 då formuleringen *egna eller andras kreatur* ändrades till *djur*, vilket innebar att även vilda djur kom att omfattas av bestämmelsen.³

År 1921 antogs en lag som gav polisen rätt att omhänderta vanvårdade djur och straffstadgandet djurplågeri infördes i strafflagen.⁴

Vad gäller regleringen om slakt av djur infördes ett antal bestämmelser i slutet av 1800-talet om köttbesiktning och slakthus.⁵ De första bestämmelserna som tog sikte på djurskydd och tillvägagångssättet vid slakt var dock i lagen (1937:313) angående slakt av husdjur.⁶ Genom lagen infördes bestämmelser om bland annat slaktmetoder och bedövning för att minimera onödigt lidande för djuren.

3.3 Den första djurskyddslagen

Under början av 1900-talet kom det att antas ett antal olika detaljbestämmelser om djurskydd⁷ men det var först 1945 som den första djurskyddslagen, lagen (1944:219) om djurskydd, trädde i kraft i Sverige. Vid det laget hade särskilda djurskyddslagar redan införts i grannländerna Danmark (1916), Norge (1935) och Finland (1934).

Djurskyddslagen innehöll grundläggande bestämmelser om djurskydd och kompletterades senare av föreskrifter utfärdade av Kungl. Maj:t/regeringen och av den ansvariga förvaltningsmyndigheten (Djurskyddsmyndighetens PM Dnr 2007-0117), vilken utgjordes av Medicinalstyrelsen under 1945–1959. Därefter var Veterinärstyrelsen ansvarig myndighet under 1959–1972, Lantbruksstyrelsen under åren 1972–1991, Jordbruksverket under 1991–2004, Djurskyddsmyndigheten under 2004–2007 och sedan 2007 åter Jordbruksverket.⁸

³ Cserhalmi 2004 s. 95–100.

⁴ Prop. 1944:43 s. 7 f.

⁵ Exempelvis hälsovårdsstadgan för riket 1874 och lagen angående köttbesiktning och slakthus 1897 (Nordisk familjebok s. 701 f.), jfr Dirke K. 2000 *De vämlösa vännern: den svenska djurskydds-rörelsen 1875–1920* s. 188.

⁶ Prop. 1937:188 s. 3.

⁷ Exempelvis förordningen (1916:596) angående förbud mot förevisning av djur i s.k. managerier och lagen (1937:313) angående slakt av husdjur, jfr även prop. 1944:43 s. 8 f.

⁸ SOU 2011:75 *Ny djurskyddslag*, s. 197.

3.4 1988 års djurskyddslag

År 1988 trädde en ny djurskyddslag (1988:534)⁹ i kraft som ersatte den tidigare djurskyddslagen. Syftet med den nya lagen var att förstärka djurskyddet. Djur skulle inte längre bara skyddas mot lidande utan även mot sjukdom. I förarbetena till lagen konstaterades att formerna för hållande av lantbrukets djur förändrats påtagligt. I takt med samhällets förändringar hade det småskaliga jordbruket och djurhållningen i allt större utsträckning ersatts av en specialiserad och storskalig produktion. Även om djurhållningen bedömdes ha förbättrats i flera avseenden mot tidigare, ansågs den moderna djurhållningen i vissa fall förändrat djurens miljö på ett negativt sätt.¹⁰ Bland de nya bestämmelser som infördes var regler om en god djurmiljö för djur inom husdjursproduktionen som främjade djurens hälsa och gav dem möjligheter att bete sig naturligt (4 §) och om att djur som fördes till slakt och som slaktades skulle skonas från obehag och onödigt lidande (13 §). Det infördes även skärpta regler om operativa ingrepp, tillståndsplikt för vissa verksamheter, om träning och tävling med djur och om försöksdjur med mera. Lagen ersattes, efter 30 år och flera ändringar, med nuvarande djurskyddslag (2018:1192) som trädde i kraft den 1 april 2019.

3.5 Djurskyddet vid Sveriges medlemskap i EU

Vid Sveriges inträde i EU 1995 flyttades besluten om jordbrukspolitiska ramar från nationell nivå till EU-nivå och Sverige blev en del av den frihandel som gäller mellan medlemsländer. Från EU lämnades försäkringar om att de svenska nationella djurskyddsreglerna kunde behållas. Det fanns redan vid Sveriges inträde i unionen viss reglering av djurskyddet för djur som hölls för livsmedelsproduktion och som försöksdjur. Regleringen har sedan dess utökats och skärpts på flera områden.¹¹

⁹ En lag som kom att kallas Lex Lindgren, sedan Sveriges dåvarande statsminister Ingvar Carlsson överlämnat den till Astrid Lindgren i samband med hennes åttioårsdag, se <https://www.astridlindgren.com/sv/astrid-lindgren/opinionsbildaren> hämtad den 25 augusti 2022.

¹⁰ Prop. 1987/88:93 s. 1 och 15.

¹¹ SOU 2011:75 s. 203–206.

4 Rättslig reglering av djurskyddet på slakterier

4.1 Inledning

Både inom EU och i nationell rätt finns generella regler om djurskydd och mer specifika regler om djurskydd i samband med slakt. Vad gäller slakt finns de grundläggande bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning (avlivningsförordningen).¹ I nationell rätt finns bestämmelser i djurskyddslagen (2018:1192), djurskyddsförordningen (2019:66) och Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:8) om slakt och annan avlivning av djur.

I detta kapitel beskrivs den övergripande rättsliga regleringen av de djurskyddsbestämmelser som gäller i samband med slakt på slakterier.

4.2 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

I artikel 13 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) framgår att unionen och medlemsstaterna fullt ut ska ta hänsyn till välfärd för djuren som kännande varelser vid utformningen och genomförandet av unionens politik, samtidigt som unionen och medlemsstaterna ska respektera medlemsstaternas lagar och andra författningar samt sedvänjor särskilt i fråga om religiösa riter, kulturella traditioner och regionalt arv.

¹ Det pågår för närvarande en översyn av djurskyddslagstiftningen inom EU avseende lantbrukets djur och syftet är bland annat att säkerställa ett högre djurskydd. Det finns sedan 2017 en djurskyddsplattform inom EU. Sedan mars 2022 finns en arbetsgrupp avseende djurskydd vid tidpunkten för avlivning som ska hjälpa kommissionen i dess arbete med lagstiftningsförslag vid översynen av bland annat avlivningsförordningen, se bland annat https://food.ec.europa.eu/animals/animal-welfare/eu-platform-animal-welfare_en.

De EU-rättsliga reglerna om djurskydd handlar främst om jordbruksområdet och de livsmedelsproducerande djuren. Därmed har EU-rätten endast partiell inverkan på det område som den svenska djurskyddslagen omfattar. Syftet med EU:s djurskyddslagstiftning är dels att det ska finnas harmoniserade regler för att underlätta handeln mellan medlemsstaterna, dels att förbättra djurskyddet i samband med uppfödning, transport och slakt.²

4.3 EU:s avlivningsförordning

4.3.1 Allmänt om förordningen och dess tillämpningsområde

EU:s avlivningsförordning började tillämpas den 1 januari 2013 och syftar till att förbättra skyddet av djur vid tidpunkten för slakt eller avlivning genom inrättandet av standardrutiner för att garantera att djur förskonas från smärta, plåga eller lidande som kan undvikas.

Förordningen gäller enligt artikel 1.1 avlivning av djur som föds upp eller hålls för produktion av livsmedel, ull, skinn, päls eller andra produkter samt avlivning av djur vid besättningsavlivning och därmed sammanhängande verksamhet. Fisk omfattas endast av kraven i artikel 3.1. Vissa undantag gäller enligt artikel 1.2 för nödavlivning utanför ett slakteri eller om efterlevnad av bestämmelserna skulle leda till omedelbar och allvarlig risk för människors hälsa eller säkerhet. Från förordningens tillämpningsområde undantas enligt artikel 1.3 djur som avlivas (i) under vetenskapliga experiment som utförs under tillsyn av en behörig myndighet, (ii) under jakt eller fritidsfiske eller (iii) under kultur- eller sportevenemang. Även fjäderfä, kaniner och harar som av ägaren slaktas utanför ett slakteri för privat konsumtion i hemmet är undantagna från förordningens tillämpningsområde. Djur definieras vidare i artikel 2 c som alla ryggradsdjur, utom reptiler och groddjur. Avlivning är enligt artikel 2 a varje avsiktligt framkallad process som leder till att ett djur dör. Slakt innebär enligt artikel 2 j avlivning av djur avsedda att användas till livsmedel.

² Prop. 2017/18:147 s. 36.

4.3.2 Allmänna bestämmelser

Artikel 3.1 i förordningen innehåller ett allmänt krav på att djur ska förskonas från all smärta, plåga eller lidande som kan undvikas vid tidpunkten för avlivning och därmed sammanhängande verksamhet. I artikel 3.3 anges särskilt att anläggningar för avlivning och därmed sammanhängande verksamhet ska vara utformade och konstruerade samt underhållas och drivas på ett sådant sätt att kraven i artikeln med säkerhet kan uppfyllas under de driftförhållanden som kan förväntas råda i anläggningen under hela året.

Enligt artikel 4.1 får djur endast avlivas efter bedövning i enlighet med de metoder och de särskilda krav för tillämpningen av dessa metoder som anges i bilaga I. Avsaknad av medvetande och känsel ska bibehållas till dess att djuret är dött. De metoder som inte leder till omedelbar död ska så snart som möjligt följas av ett förfarande som medför död. Av artikel 4.4 framgår att kravet på bedövning inte gäller djur som slaktas med särskilda metoder som påbjuds av religiösa riter, under förutsättning att slakten äger rum i ett slakteri. Det ska i detta sammanhang nämnas att medlemsstaterna enligt artikel 26.1 får behålla vissa strängare regler som fanns när förordningen trädde i kraft. Därutöver finns, under vissa i artikel 26.2 och 26.3 angivna förutsättningar, möjlighet för medlemsstaterna att också anta nya nationella bestämmelser som syftar till att säkerställa ett mer omfattande skydd av djur vid tidpunkten för avlivning, bland annat enligt artikel 26.2.c när det gäller slakt av djur med särskilda metoder som påbjuds av religiösa riter.

I artikel 5 anges att företagarna ska se till att personer med ansvar för bedövning eller annan utsedd personal regelbundet kontrollerar att djuren inte visar några tecken på medvetande eller känsel under perioden mellan bedövningsprocessens slut och döden. Kontrollerna ska ske på ett tillräckligt representativt urval av djur och frekvensen ska fastställas med hänsyn till resultaten av tidigare kontroller och till alla faktorer som kan ha betydelse för bedövningsprocessens effektivitet. Om resultatet av kontrollerna visar att ett djur inte är tillräckligt bedövat, ska den person som ansvarar för bedövningen omedelbart vidta de lämpliga åtgärder som anges i företagarnas utarbetade standardrutiner enligt artikel 6.2. Företagare i förordningens mening är enligt artikel 2 i varje fysisk eller juridisk person som kontrollerar ett företag som utför avlivning av djur och därmed sammanhängande verk-

samhet som faller inom tillämpningsområdet för förordningen. Av artikel 16 framgår att företagarna ska inrätta och tillämpa lämpliga övervakningsförfaranden i slakterier för tillämpning av artikel 5. Övervakningsförfarandena ska beskriva hur kontrollerna ska utföras.

Av artikel 7.1 följer att avlivning av djur och därmed sammanhängande verksamhet endast får utföras av personer som har lämplig kompetensnivå. Kompetensbevis krävs enligt artikel 7.2 för hantering och vård av djur före fixering, fixering av djur för bedövning eller avlivning, bedövning av djur, bedömning av om bedövningen varit effektiv, länkning eller annan upphängning av levande djur och avblodning av levande djur.

Enligt artikel 9.2 ska företagarna se till så att det finns lämplig reservutrustning omedelbart tillgänglig på plats där djur bedövas för användning, om den tilltänkta bedövningsutrustningen inte fungerar. Enligt artikel 9.3 ska företagarna se till att djur inte placeras i fixeringsanordning, eller i en anordning där huvudet fixeras, förrän den person som ansvarar för bedövning eller avblodning är beredd att bedöva eller avbloda dem så fort som möjligt.

Av artikel 10 framgår att det endast är vissa basala krav enligt förordningen som gäller vid slakt och därmed sammanhängande verksamhet då andra djur än fjäderfä, kaniner och harar slaktas utanför ett slakteri och då slakten sker för privat konsumtion i hemmet och utförs av djurens ägare eller en person under ägarens ansvar och överinseende. Enligt artikel 11 ska endast de basala kraven i artiklarna 3.1, 4.1 och 7.1 tillämpas vid slakt av fjäderfä, kaniner och harar på gården för direkt leverans av små kvantiteter kött från producenten till slutkonsumenten eller till lokala detaljhandelsföretag som levererar sådant kött direkt till slutkonsumenten som färskt kött, förutsatt att antalet djur som slaktas på gården inte överstiger det högsta antal djur som ska fastställas i enlighet med det förfarande som avses i artikel 25.2.

4.3.3 Tilläggskrav på slakterier

I artikel 14.1 anges att företagarna ska se till att slakterier är utformade, konstruerade och utrustade i enlighet med bestämmelserna i förordningens bilaga II. I bilagan finns bestämmelser om bland annat utformningen av stallutrymmen, drivgångar, utrustning och hjälpmedel för fixering samt utrustning för bedövning.

Av artikel 15.1 framgår att företagarna ska se till att driftsbestämmelserna för slakterier i bilaga III följs. I bilagan finns bland annat avblodning. I artikel 15.2 framgår att fixering av nötkreatur, med vissa undantag, inte får ske genom att djuren vänds upp och ner eller tvingas till onaturliga ställningar. I artikel 15.3 listas förbjudna fixeringsmetoder.

Det ska enligt artikel 17 finnas en djurskyddsansvarig för varje slakteri som ska bistå företagarna med att se till att bestämmelserna i förordningen efterlevs. Den djurskyddsansvarige ska bland annat föra ett register över de åtgärder som vidtagits för att förbättra djurskyddet i det slakteri där denne utför sina uppgifter. Registret ska bevaras i åtminstone ett år och ska på begäran göras tillgängligt för den berörda myndigheten. Bestämmelsen gäller dock inte slakterier där färre än 1 000 däggdjursenheter eller 150 000 fåglar eller kaniner slaktas per år, vilket närmare specificeras i artikel 17.6.

4.3.4 Sanktioner

Medlemsstaterna ska enligt artikel 23 fastställa bestämmelser om sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av förordningen och vidta alla erforderliga åtgärder för att se till att dessa tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

4.4 Djurskyddslagen

4.4.1 Inledande och allmänna bestämmelser

Djurskyddslagen är en ramlag som innehåller bestämmelser som är grundläggande och centrala för djurs välfärd. Den trädde i kraft den 1 april 2019 och ersatte tidigare djurskyddslag från 1988. Djurskyddslagen kompletterar de EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde. Genom djurskyddslagen har även ett flertal EU-direktiv på djurskyddsområdet genomförts på nationell nivå.

Enligt 1 kap. 1 § djurskyddslagen syftar lagen till att säkerställa ett gott djurskydd och främja en god djurvälfärd och respekt för djur. Med djurskydd avses främst förebyggande och förhindrande av lidande och sjukdom hos djur. De konkreta bestämmelser om djurhållning som finns i lagen och i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen syftar till att säkerställa ett sådant skydd för djuren. Med uttrycket djur-

välfärd avses att djuret mår bra såväl fysiskt som psykiskt. Uttrycket respekt för djur avser medvetenheten om och erkännandet av att djur är levande och kännande varelser med vissa behov som måste visas hänsyn samt att djur har ett egenvärde oavsett den nytta de har för människan.³

Djurskyddslagen gäller enligt 1 kap. 2 § djur som hålls av människan och viltlevande försöksdjur. Av 1 kap. 5 § framgår att lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar som faller inom lagens tillämpningsområde samt att regeringen, i Svensk författningssamling, tillkännager vilka grundförordningar som avses.⁴ I 2 kap. djurskyddslagen finns allmänna bestämmelser om hur djur ska hanteras, hållas och skötas. Flertalet av bestämmelserna i kapitlet ger även rätt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter. Av 2 kap. 1 § framgår att djur ska behandlas väl och skyddas mot onödigt lidande och sjukdom. I 2 kap. 2 § anges att djur ska hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att deras välfärd främjas, att de kan utföra sådana beteenden som de är starkt motiverade för och som är viktiga för deras välbefinnande (naturligt beteende), och att beteendestörningar förebyggs. Kompetenskrav finns i 2 kap. 3 § där det anges att den som håller djur eller på annat sätt tar hand om djur ska ha tillräcklig kompetens för att tillgodose djurets behov. Av 2 kap. 4 § framgår att djur ska ges tillräcklig tillsyn och ges tillräckligt med foder och vatten som är av god kvalitet. Det anges även att foder, vatten och utfodringsrutiner ska anpassas efter djurets behov.

Ett djur får enligt 2 kap. 5 § bindas endast om det görs på ett sätt som inte är plågsamt för djuret samt under förutsättning att djuret får behövlig rörelsefrihet och vila och tillräckligt skydd mot väder och vind. Vidare anges att ett djur får fixeras eller på annat liknande sätt få sin rörelsefrihet begränsad endast om det sker tillfälligt och om det är nödvändigt av veterinärmedicinska skäl eller djurskyddsskäl, med hänsyn till säkerheten för den som hanterar djuret, eller av liknande berättigade skäl.

I 2 kap. 6 § anges att stall och andra förvaringsutrymmen för djur samt hägn ska ge samtliga djur tillräckligt skydd. De ska även ge djuren utrymme att kunna röra sig obehindrat och att kunna vila på ett för djuren lämpligt sätt. Stall och andra förvaringsutrymmen för djur ska hållas rena. Klimat, ljus- och ljudförhållanden i stall och andra för-

³ Prop. 2017/18:147 s. 305.

⁴ Se tillkännagivande (2019:720) av de EU-bestämmelser som djurskyddslagen (2018:1192) kompletterar.

varingsutrymmen ska vara anpassade till djurens behov. Enligt 2 kap. 7 § får inredning och utrustning i stall, andra förvaringsutrymmen för djur och inhägnader utomhus för djur, inte utformas på ett sätt som medför en risk för att djuren skadas eller för att djurens hälsa försämras, som otillbörligt inskränker djurens rörelsefrihet eller som annars verkar störande på dem.

I 2 kap. 8 § finns förbud mot att överge djur av tamdjursart. I 2 kap. 9 § anges att djur inte får agas, tillfogas skada eller överansträngas. Utrustning får inte användas på ett sätt som kan orsaka djuret lidande eller skada. Det föreskrivs dock undantag från förbuden om skada och utrustning för åtgärder som utförs eller utrustning som används av veterinärmedicinska skäl, som en del av ett djurförsök som har godkänts av en djurförsöksetisk nämnd, eller av liknande berättigade skäl.

4.4.2 Slakt och annan avlivning

I 5 kap. djurskyddslagen finns bestämmelser om slakt och annan avlivning av djur. Enligt 5 kap. 1 § djurskyddslagen ska djur skonas från onödigt lidande och obehag när de förs till slakt och när de slaktas. Detsamma gäller när djur avlivas i andra fall. Vidare anges att bestämmelsen gäller utöver vad som framgår av artikel 3 i EU:s avlivningsförordning. Det innebär att bestämmelsen gäller vid avlivning som faller utanför EU-förordningens tillämpningsområde men även vid avlivning som faller inom förordningens tillämpningsområde om bestämmelsen innebär ett strängare djurskyddskrav än vad som följer av förordningen.⁵ Av 5 kap. 1 § andra stycket framgår att djur som slaktas eller i annat fall avlivas genom avblodning ska vara bedövade. Det är alltså förbjudet med slakt som av religiösa skäl utförs utan föregående bedövning. Vidare anges att inga andra åtgärder får vidtas innan djuret är dött. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att kravet på bedövning inte gäller sådana situationer som avses i artikel 1.2 i EU:s avlivningsförordning (bland annat nödavlivning).

Enligt 5 kap. 2 § djurskyddslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om slakt och avlivning av djur, och föreskrifter om undantag från kravet på bedövning i 5 kap. 1 § andra stycket när det gäller avlivning av försöksdjur.

⁵ Prop. 2017/18:147 s. 322 f.

De kompletterande bestämmelserna till djurskyddslagen återfinns i djurskyddsförordningen.

4.4.3 Myndigheternas uppgifter, straff och andra sanktioner

I 8 kap. djurskyddslagen finns bestämmelser om offentlig kontroll och myndigheternas uppgifter. I kapitlet finns, utöver bestämmelser om den offentliga kontrollen, bland annat bestämmelser återkallelse av kompetensbevis för personal som deltar i avlivning (8 kap. 9 a §) och om skyldighet för djurhålsopersonal att under vissa förhållanden anmäla till kontrollmyndigheten att djur inte hålls eller sköts i enlighet med lagstiftningen (8 kap. 18 §). För en beskrivning av den rättsliga regleringen av den offentliga kontrollen, se kap. 5.

I 10 kap. djurskyddslagen finns bestämmelser om straff och andra sanktioner. Av 10 kap. 1 § framgår bland annat att till böter eller fängelse i högst två år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 5 kap. 1 § första eller andra stycket eller föreskrifter om bedövning som regeringen har meddelat med stöd av 5 kap. 2 § 1.

Enligt 10 kap. 3 § döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet (4) avlivar djur på annat sätt än efter bedövning i enlighet med de metoder och de särskilda krav för tillämpningen av dessa metoder som anges i artikel 4.1 och i bilaga I till avlivningsförordningen, (5) i strid med artikel 4.1 i avlivningsförordningen avlivar djur så att djuret efter bedövning återfår medvetande eller känsel innan det dör, (6) i strid med artikel 9.3 i avlivningsförordningen medverkar till att ett djur placeras i fixeringsanordningen, eller i en anordning där huvudet fixeras, innan den person som ansvarar för bedövning eller avblodning är beredd att bedöva eller avbloda det så fort som möjligt, (7) inte i enlighet med artikel 15.1 ser till att driftsbestämmelserna för slakterier i bilaga III till avlivningsförordningen följs, (8) inte följer vad som enligt artikel 15.2 i avlivningsförordningen, gäller för fixering av djur vid avlivning, eller (9) använder någon av de fixeringsmetoder som är förbjudna enligt artikel 15.3 i avlivningsförordningen.

Enligt 10 kap. 4 § djurskyddslagen döms till böter den som med uppsåt eller oaktsamhet i annat fall än enligt 3 § bryter mot skyldigheter, krav eller förbud som finns i de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. Det gäller dock inte om överträdelsen avser bestämmel-

ser om myndighetsutövning eller andra bestämmelser i förordning (EU) 2017/625.

Till böter döms enligt 10 kap. 5 § den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat bland annat med stöd av 5 kap. 2 § 1 i annat fall än som sägs i 1 §.

Om en gärning som avses i 10 kap. 1, 3, 4 eller 5 §§ är att anse som ringa ska det enligt 10 kap. 6 § inte dömas till ansvar. En gärning är enligt bestämmelsen att anse som ringa om den är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som straffbestämmelsen är avsedd att skydda.

I 10 kap. 6 a § 2 anges att regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som bryter mot bestämmelser i EU:s avlivningsförordning om kompetensbevis, om skyldighet att meddela den behöriga myndigheten om att djur ska avlivas och om att utse djurskyddsansvarig. Sanktionsavgifternas storlek ska enligt 10 kap. 6 b § uppgå till minst 1 000 kronor och högst 100 000 kronor. I de föreskrifter som avses i 10 kap. 6 a § ska avgifternas storlek framgå. När regeringen meddelar föreskrifter om avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. I 10 kap. 6 c § anges att sanktionsavgift inte ska tas ut om det är oskäligt och vad som särskilt ska beaktas vid den prövningen. Enligt bestämmelsens andra stycke ska sanktionsavgift inte heller tas ut om överträdelsen är av mindre betydelse med hänsyn till det intresse som bestämmelsen är avsedd att skydda.

Av 10 kap. 6 d § framgår att kontrollmyndigheterna prövar frågor om sanktionsavgifter. I 10 kap. 6 e–h §§ återfinns bestämmelser om tillfälle till yttrande innan beslut fattas om sanktionsavgift, preskription och verkställighet.

Av 10 kap. 7 § framgår att det inte får dömas till ansvar eller beslutas om sanktionsavgift för en gärning som omfattas av ett föreläggande om vite, om gärningen ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet. I 10 kap. 7 a § anges att det inte får dömas till ansvar enligt 4 eller 5 § om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 a §. Bestämmelsernas förhållande till brottsbalken regleras i 10 kap. 8 § som anger att till ansvar enligt 1–5 §§ döms det inte om gärningen är belagd med samma eller strängare straff i brottsbalken. Det bör i detta sammanhang nämnas att straffbestämmelsen för djurplågeri finns i 16 kap. 13 § brottsbalken. Av den bestämmelsen framgår att den som uppsåtligen eller av grov

oaktsamhet, genom misshandel, överansträngning eller vanvård eller på annat sätt, otillbörligen utsätter djur för lidande, döms för djurplågeri till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms för grovt djurplågeri till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen (1) har inneburit allvarligt lidande för djuret eller djuren, (2) har omfattat ett större antal djur, eller (3) annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

4.4.4 Överklagande

I 11 kap. djurskyddslagen finns bland annat bestämmelser om överklagande. Av 11 kap. 2 § framgår att beslut, utöver de som regleras särskilt, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Av 11 kap. 3 § framgår att om ett beslut som har meddelats av en officiell veterinär som har förordnats enligt lagen (2009:1254) om officiella veterinärer överklagas, ska den myndighet som har förordnat den officiella veterinären föra det allmännas talan i allmän förvaltningsdomstol. Den myndighet som har delegerat en uppgift att utöva offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet till ett organ eller till en fysisk person ska föra det allmännas talan i allmän förvaltningsdomstol, om det överklagade beslutet har meddelats av ett sådant organ eller en sådan fysisk person. Slutligen framgår att lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter gäller även för överklagande av beslut som har meddelats av en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Ett beslut om sanktionsavgift gäller enligt 11 kap. 4 § först när beslutet fått laga kraft. Regeringen får meddela föreskrifter om i vilka fall andra beslut enligt denna lag, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt de EU-bestämmelser som lagen kompletterar ska gälla omedelbart även om de överklagas.

4.5 Djurskyddsförordningen

4.5.1 Inledande bestämmelser

Djurskyddsförordningen innehåller kompletterande bestämmelser till djurskyddslagen, vilket anges i 1 kap. 1 § djurskyddsförordningen. Där finns även en uppräknig av vilka bestämmelser i djurskyddslagen som djurskyddsförordningen är meddelad med stöd av. Av 1 kap. 2 § djurskyddsförordningen framgår bland annat att de EU-rättsliga grundförordningar som djurskyddslagen helt eller delvis kompletterar anges i ett tillkännagivande av regeringen. Det anges även att Jordbruksverket får meddela de ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av EU-bestämmelserna.⁶ Jordbruksverket får även enligt 11 kap. 2 § djurskyddsförordningen meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av djurskyddslagen och djurskyddsförordningen.

4.5.2 Allmänna bestämmelser om djurhållning

I 2 kap. djurskyddsförordningen finns allmänna bestämmelser om hur djur ska hanteras, hållas och skötas. Därutöver framgår av 2 kap. 9–11 §§ att Jordbruksverket bland annat har rätt att meddela föreskrifter om djurhållning, kompetenskrav och om krav på tillsyn, foder och vatten.

Av 2 kap. 12 § framgår att grisar ska hållas lösgående. Enligt 2 kap. 13 § får Jordbruksverket meddela föreskrifter om under vilka förutsättningar djurs rörelsefrihet får begränsas på de sätt som anges i 2 kap. 5 § första och andra styckena djurskyddslagen. I 2 kap. 14 § anges att buller i stall och andra förvaringsutrymmen för djur ska hållas på en låg nivå. Stall och andra förvaringsutrymmen för djur ska ha dagsljusinsläpp. Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om krav på stall och andra förvaringsutrymmen för djur samt hägn. Jordbruksverket får även meddela föreskrifter om undantag, samt beslut i det enskilda fallet om undantag, från kravet om dagsljusinsläpp i stall och andra förvaringsutrymmen för djur.

Av 2 kap. 15 § följer att boxar för grisar och för kalvar upp till en månads ålder ska vara försedda med strö av halm eller annat material som fyller samma funktion. Liggplatser för kor ska ha en godtagbar bädd av halm eller annat material som fyller samma funktion. I 2 kap.

⁶ Jfr 1 kap. 5 § djurskyddslagen och se tillkännagivande (2019:720) av de EU-bestämmelser som djurskyddslagen (2018:1192) kompletterar.

16 § första stycket anges att utrustning eller anordningar som ger djur en elektrisk stöt i avsikt att styra deras beteende inte får användas eller finnas monterade i stall, andra förvaringsutrymmen för djur eller hägn. Vad gäller djur som omfattas av EU:s avlivningsförordning gäller enligt tredje stycket detta utöver vad som framgår av artikel 15.3 d och punkt 1.9 i bilaga III till avlivningsförordningen. Vissa undantag från förbudet mot utrustning som ger elektrisk stöt gäller för elstängsel enligt 2 kap. 17 §.

Av 2 kap. 18 § framgår att Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om krav på inredning och utrustning i stall, andra förvaringsutrymmen för djur, och inhägnader utomhus för djur. Enligt 2 kap. 19 § får Jordbruksverket meddela föreskrifter om krav på hur utrustning ska vara utformad och användas för att förebygga lidande eller skada hos djur, och närmare föreskrifter om undantaget i 2 kap. 9 § tredje stycket djurskyddslagen.

4.5.3 Slakt och annan avlivning

Slakt och annan avlivning av djur regleras i 5 kap. djurskyddsförordningen. Av 1 § framgår att när slakt eller avlivning utförs med en metod som kräver att djuret först måste bedövas, ska bedövningen ges så att djuret snabbt blir medvetslöst och att medvetandet inte får återkomma. Om ett djur utsätts eller kan antas bli utsatt för onödigt lidande på ett slakteri ska enligt 2 § den officiella veterinären, utöver vad som framgår av de EU-bestämmelser som djurskyddslagen kompletterar, förbjuda slakt, besluta om omedelbar avlivning av djuret, eller vidta andra åtgärder som omedelbart krävs från djurskyddssynpunkt.

Av 5 kap. 1 § andra stycket framgår att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om vilka bedövningsmetoder som får användas. Jordbruksverket får enligt 5 kap. 3 § meddela ytterligare föreskrifter om slakt och avlivning av djur, och en officiell veterinärs uppgifter från djurskyddssynpunkt i samband med slakt eller annan avlivning.

4.6 Jordbruksverkets föreskrifter

Jordbruksverket har meddelat ett flertal föreskrifter med stöd av myndiganden i djurskyddsförordningen. De mest centrala föreskrifterna vad gäller djurskydd vid slakt är Statens jordbruksverks före-

skrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:8) om slakt och annan avlivning av djur. Föreskrifterna inleds med allmänna bestämmelser om föreskrifternas tillämpningsområde, olika definitioner och grundläggande bestämmelser. Vilka djurslag som omfattas av föreskrifterna anges i 1 kap. 1–2 §§ anges djur som är undantagna från föreskrifterna. I 2 kap. finns kunskapskrav för personer som hanterar djur i samband med slakt för privat konsumtion i hemmet eller för slakt av fjäderfän, kaniner och harar som slaktas för direkta leveranser av små kvantiteter kött från producenten till slutkonsument eller annan avlivning av djur avseende djurskydd, djurhantering, bedövnings- och avlivningsmetoder.⁷

I 3 kap. regleras hantering av djur på slakterier och där återfinns föreskrifter om standardrutiner, hantering av skadade djur, uppställning och drivning. I 3 kap. 6 § anges att utöver vad som framgår av EU:s avlivningsförordning får inte heller fjäderfän, kaniner och harar som slaktas för direkta leveranser av små kvantiteter kött från producenten till slutkonsument utsättas för slag eller sparkar. De får inte lyftas i hud, päls, fjädrar, huvud, ben, vingar eller svans. De får inte heller hanteras på annat sätt som kan orsaka smärta eller lidande. I 4 kap. finns föreskrifter om utrustning och djurutrymmen på slakterier. I kapitlet finns bland annat krav på utformning, underhåll, skötsel och kontroll av utrustning samt föreskrifter om storlek och utformning av djurutrymmen. Det finns även föreskrifter om ljudnivå och belysning i stallutrymmen. För hållande och skötsel av djur på slakterier finns föreskrifter och allmänna råd i 6 kap. som bland annat innehåller krav på att vissa djur ska hållas åtskilda, reglering kring fixering eller annan fängsling av strutsfåglar, tillsyn över och utfodring till uppstallade djur och begränsning av tiden för uppställning.

Bedövning av djur regleras i 7 kap. i föreskrifterna. Där anges tillåtna metoder för fixering och bedövning av olika djurarter samt krav på kontroll av bedövningen. I kapitlet finns mer ingående föreskrifter avseende mekanisk bedövning (skjutvapen), elektrisk bedövning och koldioxidbedövning. Föreskrifterna avser bland annat hur bedövningen får utföras, särskilda regler för olika djur och bedövning vid slakt för privat konsumtion i hemmet samt krav på kontroll och skötsel av bedövningsutrustningen. I 8 kap. finns ytterligare bestämmelser om slakt av djur avsedda för livsmedelsproduktion vad gäller bland annat inom vilken tid avblodning ska ske efter bedövning och kontroll för att säkerställa djurets död.

⁷ Jfr art. 10 och 11 i avlivningsförordningen.

5 Rättslig reglering avseende djurskyddskontroller på slakterier

5.1 Inledning

Kontroll av att djurskyddslagstiftningen följs på slakterierna görs huvudsakligen genom kontroller av länsstyrelserna och Livsmedelsverket. Jordbruksverket är central förvaltningsmyndighet inom djurskyddsområdet och har i uppdrag att vägleda och samordna kontrollen av djurskydd och hanteringen av animaliska biprodukter.

Den huvudsakliga EU-rättsliga regleringen finns i förordningen om offentlig kontroll¹. Därutöver finns bestämmelser i djurskyddslagen (2018:1192), djurskyddsförordningen (2019:66) och i Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2022:13) om offentlig kontroll på djurskyddsområdet som kompletterar förordningen om offentlig kontroll.

I detta kapitel beskrivs den övergripande rättsliga regleringen av offentliga kontroller av att de djurskyddsbestämmelser följs som gäller levande djur som hanteras på slakterier.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG.

5.2 Förordningen om offentlig kontroll

5.2.1 Allmänt om förordningen, dess syfte och tillämpningsområde

Förordningen om offentlig kontroll ersatte tidigare kontrollförordning (EG) nr 882/2004 och reglerar hur den offentliga kontrollen i medlemsstaterna ska organiseras, finansieras och genomföras. Förordningen började i stora delar tillämpas den 14 december 2019. Förordningen syftar till att fastställa harmoniserade unionsramar för organisationen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i alla led av den jordbruksbaserade livsmedelskedjan. Bestämmelserna riktar sig till medlemsstaterna, deras behöriga myndigheter och i vissa fall även till enskilda aktörer. Bestämmelserna i förordningen ska tillämpas direkt av de behöriga myndigheterna. Kommissionen har enligt förordningen befogenhet att meddela närmare bestämmelser om hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska bedrivas genom delegerade akter och genomförandeakter. Förordningen ger även utrymme för medlemsstaterna att föreskriva kompletterande bestämmelser.²

I artikel 1 i anges förordningens syfte och tillämpningsområde. Där framgår att förordningen ska tillämpas på offentlig kontroll som utförs för att verifiera efterlevnaden av bestämmelser, oavsett om de har fastställts på unionsnivå eller av medlemsstaterna, för tillämpning av unionslagstiftningen på ett flertal olika områden, däribland djurskyddskrav (artikel 1.2 f). Offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet definieras i artikel 2 och i artikel 3 anges olika definitioner som gäller för förordningen.

5.2.2 Krav på den offentliga kontrollen

Enligt artikel 4 ska medlemsstaterna utse den eller de behöriga myndigheter som ska tilldelas ansvaret för att organisera eller utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för vart och ett av de områden som omfattas av de bestämmelser som avses i artikel 1.2. Om flera behöriga myndigheter utses ska medlemsstaterna införa förfaranden för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv samordning mellan dessa samt en enhetlig och effektiv offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet inom hela sitt territorium. Vidare ska en central myndighet

² Prop. 2020/21:157 s. 20.

utses med ansvar för att samordna samarbetet och kontakterna mellan kommissionen och övriga medlemsstater avseende offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. I artikel 5 anges allmänna skyldigheter för de behöriga myndigheterna och i artikel 6 finns krav på revision av behöriga myndigheter. I artikel 7 finns bestämmelser om rätt att överklaga de behöriga myndigheternas beslut i enlighet med vissa i förordningen angivna artiklar och i artikel 8 finns bestämmelser om de behöriga myndigheternas skyldigheter i fråga om konfidentiell behandling.

Av artikel 9 framgår att de behöriga myndigheterna regelbundet och med lämplig frekvens ska utföra riskbaserad offentlig kontroll av alla aktörer med hänsyn till identifierade risker. Kontrollen ska särskilt beakta klarlagda risker som är förbundna med djur och varor, verksamhet som står under aktörernas kontroll, aktörernas tidigare resultat vid offentlig kontroll och om de följer bestämmelserna som avses i artikel 1.2, tillförlitlighet i egenkontrollen, information som skulle kunna tyda på bristande efterlevnad av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 m.m. Kontrollen ska som huvudregel genomföras utan förvarning och kontrollen ska i möjligaste mån genomföras på ett sätt som minimerar den administrativa bördan och verksamhetsstörningar för aktörerna.

Enligt artikel 10 ska kontrollen avse djur och varor i alla produktions-, bearbetnings-, distributions- och användningsled samt av ämnen, material eller föremål som inverkar på djurs och varors egenskaper eller hälsa och på hur de stämmer överens med gällande krav. Kontrollen ska också omfatta aktörernas verksamhet, inklusive djurhållning, utrustning, transportmedel, lokaler och andra platser under deras kontroll och deras omgivningar samt relaterad dokumentation. De behöriga myndigheterna ska upprätta en förteckning över aktörer och hålla denna uppdaterad.

I artikel 11 anges krav på att kontrollerna ska utföras med en hög grad av öppenhet och på offentliggörande av information och resultat från utförda kontroller. I artiklarna 12–13 framgår ytterligare krav på dokumentation om kontrollförfaranden och av de kontroller som utförs. I artikel 15 anges skyldigheter för aktörerna, de ska bland annat, i den utsträckning det är nödvändigt för kontrollerna, ge behöriga myndigheters personal tillgång till utrustning, lokaler, djur, dokument och annan relevant information. Aktörerna ska även under offentlig kon-

troll och annan offentlig verksamhet bistå och samarbeta med de behöriga myndigheternas personal.

Ytterligare krav som kommissionen har att beakta vid antagande av delegerade akter och genomförandeakter anges i artikel 16. I artikel 17 anges särskilda definitioner som gäller artikel 18, i vilken anges särskilda bestämmelser om offentlig kontroll och om åtgärder som de behöriga myndigheterna ska vidta när det gäller produktion av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel. Där anges att offentlig kontroll för att verifiera efterlevnaden av de bestämmelser som avses i artikel 1.2 när det gäller produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel ska inbegripa verifiering av efterlevnaden av de krav som fastställs i ett antal andra förordningar, bland annat EU:s avlivningsförordning. När det gäller produktion av kött ska den offentliga kontrollen som utförs bland annat omfatta: (a) Besiktning före slakt utförd i slakteriet av en officiell veterinär som, med avseende på förhandsurvalet av djur, får bistås av officiella assistenter som utbildats för detta ändamål. (b) Genom undantag från led a, vad gäller fjäderfä och hardjur, besiktning före slakt utförd av en officiell veterinär, under överinseende av en officiell veterinär eller, då tillräckliga garantier föreligger, under den officiella veterinärens ansvar. (c) Besiktning efter slakt utförd av en officiell veterinär, under överinseende av en officiell veterinär eller, då tillräckliga garantier föreligger, under den officiella veterinärens ansvar. (d) Annan offentlig kontroll utförd i slakterier, styckningsanläggningar och vilthanteringsanläggningar av en officiell veterinär, under överinseende av den officiella veterinären eller, då tillräckliga garantier föreligger, under den officiella veterinärens ansvar, för att verifiera efterlevnaden av de krav som är tillämpliga på bland annat djurens hälsa och djurskyddet. Den behöriga myndigheten får, på grundval av riskanalys, tillåta slakteripersonal att bistå vid utförandet av en del av uppgifterna under vissa angivna förutsättningar. I artikeln anges vidare att kommissionen ska anta delegerade akter i syfte att komplettera förordningen med avseende på särskilda bestämmelser för utförandet av den offentliga kontrollen i vissa angivna fall samt att kommissionen genom genomförandeakter ska fastställa bestämmelser om enhetliga praktiska arrangemang för utfö-

randet av den offentliga kontrollen angående vissa angivna krav och villkor.³

I artikel 21 anges särskilda bestämmelser om offentlig kontroll och om åtgärder som de behöriga myndigheterna ska vidta när det gäller djurskyddskraven. Där framgår bland annat att offentlig kontroll ska utföras i alla relevanta produktions-, bearbetnings- och distributionsled i den jordbruksbaserade livsmedelskedjan för att verifiera efterlevnaden av bestämmelserna i artikel 1.2 f. Kommissionen har befogenhet att anta delegerade akter genom att fastställa ytterligare bestämmelser om utförandet av offentlig kontroll för att verifiera efterlevnaden av unionsbestämmelserna i artikel 1.2 f. De ska utformas med hänsyn till de risker för djurskyddet som är förbundna med jordbruksverksamhet och transporter, slakt och avlivning av djur. Kommissionen ska även genom genomförandekter fastställa bestämmelser dels om enhetliga praktiska arrangemang för offentlig kontroll som utförs för att verifiera efterlevnaden av de i artikel 1.2 f angivna unionsbestämmelserna om djurskyddskrav, dels om åtgärder som de behöriga myndigheterna vidtar efter sådan offentlig kontroll.

I artiklarna 28–33 finns bestämmelser om och villkor för delegering av den offentliga kontrollen och annan offentlig verksamhet.

5.2.3 Finansiering, kontrollplaner och efterlevnadsåtgärder

Finansieringen av offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet regleras i artiklarna 78–85. Medlemsstaterna ska enligt artikel 78 säkerställa att tillräckliga finansiella resurser finns tillgängliga för att tillhandahålla personal och andra resurser som de behöriga myndigheterna behöver för att utföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Av artikel 79 framgår att de behöriga myndigheterna ska ta ut avgifter eller pålagor för den offentliga kontroll som utförs i samband med verksamheten på bland annat slakterier med belopp som anges i bilaga IV till förordningen eller med belopp enligt beräkningsmodell i artikel 82.1. De behöriga myndigheterna ska vidare ta ut avgifter eller pålagor för

³ Jfr Kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/624 av den 8 februari 2019 om särskilda bestämmelser för utförandet av offentlig kontroll av produktion av kött och för produktions- och återutläggningsområden för levande musslor i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, och om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 2074/2005 vad gäller offentlig kontroll.

att täcka kostnaderna för bland annat offentlig kontroll som ursprungligen inte var planerad och som genomförts på grund av tidigare bristande efterlevnad hos samma aktör. Medlemsstaterna får enligt vissa i artikeln angivna grunder minska eller inte ta ut beloppet för avgifterna eller pålagorna. Enligt artikel 80 får medlemsstaterna ta ut andra avgifter eller pålagor för att täcka kostnaderna för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet än de avgifter eller pålagor som avses i artikel 79, om detta inte är förbjudet enligt den lagstiftning som är tillämplig på de områden som omfattas av de bestämmelser som avses i artikel 1.2.

I artiklarna 109–111 anges krav på fleråriga nationella kontrollplaner avseende offentlig kontroll i medlemsstaterna som ska innehålla allmän information om hur systemen för offentlig kontroll är uppbyggda och organiserade i den berörda medlemsstaten på vart och ett av de berörda områden, samt information om bland annat strategiska mål och hur dessa återspeglas i prioriteringen av offentlig kontroll och fördelning av resurser, riskklassificeringen av offentlig kontroll, de behöriga myndigheter som utsetts, kontrollsystem som används och utbildning av de behöriga myndigheternas personal.

Av artikel 137 framgår att vad gäller efterlevnadsåtgärder ska de behöriga myndigheterna prioritera åtgärder för att undanröja eller begränsa risker för bland annat djurskydd och att de behöriga myndigheterna ska vidta åtgärder vid misstanke om bristande efterlevnad. I artikel 138 anges att de behöriga myndigheterna vid bristande efterlevnad ska vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att fastställa orsaken till och omfattningen av den bristande efterlevnaden samt fastställa aktörens ansvar, och lämpliga åtgärder för att säkerställa att den berörda aktören åtgärdar den bristande efterlevnaden och förebygger ytterligare upprepningar. Vid beslut om åtgärder ska hänsyn tas till den bristande efterlevnadens art och till den utsträckning i vilken aktören tidigare har efterlevt bestämmelserna. De behöriga myndigheterna ska till den berörda aktören eller dennes företrädare överlämna en skriftlig underrättelse om sitt beslut angående vilka insatser eller åtgärder som ska vidtas tillsammans med skälen för beslutet, och information om rätten att överklaga beslutet. De ansvariga aktörerna ska bära samtliga kostnader som uppkommer till följd av tillämpning av artikeln. Av artikel 139 framgår att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i förordningen och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna

ska säkerställa att ekonomiska sanktioner för överträdelse av denna förordning och av de bestämmelser som avses i artikel 1.2, om de begåtts genom bedrägligt eller vilseledande agerande, i enlighet med nationell rätt återspeglar åtminstone antingen aktörens ekonomiska fördel eller, beroende på vad som är lämpligt, en procentandel av aktörens omsättning.

5.3 Den offentliga kontrollen enligt djurskyddslagen

Med uttrycket offentlig kontroll avses enligt 1 kap. 4 a § djurskyddslagen både offentlig kontroll enligt förordningen om offentlig kontroll och kontroll i övrigt av att djurskyddslagen och de föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av samma lag följs. Regleringen av den offentliga kontrollen finns 8 kap. djurskyddslagen. I 8 kap. 1 § anges att länsstyrelserna och de andra statliga myndigheter som regeringen bestämmer (kontrollmyndigheterna) utövar offentlig kontroll. Vid offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet som utförs av ett organ med delegerade uppgifter eller av en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter ska enligt 8 kap. 1 b § ett flertal angivna bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900) tillämpas, bland annat 23 § om utredningsansvaret, 31 § om dokumentation av beslut, 32 § om motivering av beslut, 33 och 34 §§ om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till, 36 § om rättelse av skrivfel och liknande, och 42 § om vem som får överklaga ett beslut.

Den som i enskild verksamhet utför eller har utfört offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet får enligt 8 kap. 1 c § inte obehörigen röja eller utnyttja det som han eller hon har fått kännedom om medan uppgifterna utfördes. Detsamma ska gälla den som i enskild verksamhet utför eller har utfört laboratorieanalyser, laboratorietester eller laboratediagnostik på prover som tas vid offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. Vad gäller det allmännas verksamhet tillämpas offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) i stället.

Av 8 kap. 2 § framgår att kontrollmyndigheterna, utöver vad som framgår av de EU-bestämmelser som lagen kompletterar, ska ha tillgång till djurskyddsutbildad personal i den omfattning som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt. Den kontrollmyndighet som regeringen bestämmer samordnar enligt 8 kap. 3 § övriga kontrollmyndigheters verksamhet och

lämnar vid behov råd och hjälp i denna verksamhet. I 8 kap. 4 § anges att kontrollmyndigheterna genom rådgivning och information och på annat sätt ska underlätta för den enskilde att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

Av 8 kap. 5 § framgår att kontrollmyndigheterna ska vidta lämpliga åtgärder med anledning av överträdelse av lagen. Detsamma gäller överträdelser av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. Kontrollmyndigheterna ska alltid anmäla överträdelser till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten när överträdelserna har lett till djurs lidande eller inneburit en konkret risk för lidande, eller när det annars finns särskilda skäl för en anmälan.

I 8 kap. 6 § anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om (1) hur ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter ska bedriva offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet, (2) skyldighet för ett organ med delegerade uppgifter, eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter, att lämna information till den samordnande kontrollmyndighet som avses i 3 §, och (3) skyldighet för ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information och ge in handlingar till den myndighet som har delegerat uppgiften.

Av 8 kap. 8 § framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att betala avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet och om beräkningen av de avgifter som tas ut av en myndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter. Utöver vad som följer av de EU-bestämmelser som lagen kompletterar får en kontrollmyndighet enligt 8 kap. 9 §, med vissa angivna undantag, besluta de förelägganden som behövs för efterlevnaden av lagen, föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar och de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna. Förelägganden får förenas med vite. Vid överträdelser av djurskyddslagen, de föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar eller de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna, får enligt 8 kap. 9 a § en kontrollmyndig-

het tillfälligt eller slutligt återkalla kompetensbevis som utfärdats enligt artikel 21 i avlivningsförordningen.

En kontrollmyndighet får enligt 8 kap. 10 § besluta om rättelse på en enskilds bekostnad om han eller hon inte rättar sig efter lagen, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar eller de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna. I brådskande fall får kontrollmyndigheten besluta om rättelse utan föregående föreläggande.

En kontrollmyndighet, en officiell veterinär som har förordnats enligt lagen (2009:1254) om officiella veterinärer, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter har enligt 8 kap. 11–12 §§, i den utsträckning det behövs för offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet, rätt att på begäran få upplysningar och ta del av handlingar samt rätt att få tillträde till områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där det kan antas att djur hålls eller som berör djurhållningen, och att där besiktiga djuren, göra undersökningar och ta prover. Sådana åtgärder ska utföras så att minsta skada och intrång orsakas, vilket framgår av 8 kap. 14 §.

I 8 kap. 15 § anges att den som är föremål för offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet ska, utöver vad som följer av artiklarna 15.2 och 15.6 i förordningen om offentlig kontroll, lämna den hjälp som behövs för att kontrollen eller verksamheten ska kunna utföras. Enligt 8 kap. 16 § ska Polismyndigheten lämna den hjälp som behövs för att en kontrollmyndighet ska kunna utöva offentlig kontroll eller verkställa beslut enligt djurskyddslagen, föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen, de EU-bestämmelser som lagen kompletterar eller de beslut som har meddelats med stöd av EU-bestämmelserna.

5.4 Den offentliga kontrollen enligt djurskyddsförordningen

I 8 kap. djurskyddsförordningen finns bestämmelser om offentlig kontroll. I 8 kap. 1 § framgår att Jordbruksverket ska utföra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt de EU-bestämmelser som djurskyddslagen kompletterar, om inte något annat framgår av 6 eller 8 § eller regeringen beslutar något annat. Av 8 kap. 6 § framgår att länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utöva offentlig kontroll, om

inte något annat framgår av 8 §. Länsstyrelserna är också behöriga myndigheter att utföra annan offentlig verksamhet, om inte något annat framgår av djurskyddslagen eller av djurskyddsförordningen. Länsstyrelserna får komma överens om att överföra offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet i fråga om en viss verksamhet mellan sig. Enligt 8 kap. 8 § är Jordbruksverket behörig myndighet att utöva offentlig kontroll av att artikel 8 i avlivningsförordningen (bruksanvisningar för fixerings- och bedövningsutrustning) följs och utföra annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollen. Jordbruksverket ska också utföra uppgiften att tillfälligt eller slutligt återkalla kompetensbevis i enlighet med 8 kap. 9 a och 9 b §§ djurskyddslagen. Vad gäller djurskyddskontroll på slakterier ska Livsmedelsverket enligt 8 kap. 9 §, genom de officiella veterinärerna och de officiella assistenterna på slakterier, utöva de djurskyddskontroller som en officiell veterinär eller en officiell assistent är skyldig att utföra enligt artikel 18 i förordningen om offentlig kontroll, och utföra sådan annan offentlig verksamhet som anges i de EU-förordningar som djurskyddslagen kompletterar och i 5 kap. 2 § och som hänger samman med kontrollerna. Det är Jordbruksverket som enligt 8 kap. 10 § ska samordna övriga kontrollmyndigheter och ge stöd, råd och vägledning till dem.

Jordbruksverket får enligt 8 kap. 12 a § meddela föreskrifter om skyldighet för djurhållare att lämna uppgifter om sin djurhållning till en kontrollmyndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter.

Av 8 kap. 16 § framgår att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om (1) hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska bedrivas, (2) samverkan mellan kontrollmyndigheter, (3) skyldighet för en kontrollmyndighet, ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information till Jordbruksverket om den verksamhet som bedrivs, och (4) skyldighet för ett organ med delegerade uppgifter eller en fysisk person som har delegerats vissa uppgifter att lämna information och ge in handlingar till den myndighet som har delegerat uppgiften.

Livsmedelsverket får enligt 8 kap. 20 § meddela föreskrifter om att en avgift ska betalas för de djurskyddskontroller som utförs av offi-

ciella veterinärer och officiella assistenter på slakterier och för annan offentlig verksamhet som hänger samman med kontrollerna.⁴

5.5 Jordbruksverkets föreskrifter om offentlig kontroll på djurskyddsområdet

Statens jordbruksverks föreskrifter om offentlig kontroll på djurskyddsområdet innehåller bestämmelser om hur offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet ska bedrivas på djurskyddsområdet, vilket framgår av 1 §.⁵

Av 5 § framgår att kontrollmyndigheten ska ha ett register med uppgifter om de kontrollobjekt som finns inom myndighetens geografiska verksamhetsområde och att länsstyrelserna ska använda djurskyddskontrollregistret. Vilka kontrollobjekt som bestämmelsen gäller framgår av bilagan till föreskrifterna. Av punkterna 13–14 i bilagan till föreskrifterna följer att registreringskravet omfattar slakteriverksamhet, som bedrivs på anläggning enligt EU:s avlivningsförordning, som är varje anläggning där landlevande djur slaktas och som faller inom tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung samt slakt på gård av fjäderfä och hardjur för små och lokala leveranser, enligt artikel 1.3 d i samma förordning.

Av 6 § i Jordbruksverkets föreskrifter om offentlig kontroll på djurskyddsområdet framgår att kontrollmyndigheterna årligen ska fastställa en plan för det kommande kalenderårets djurskyddskontroll och vad den minst ska innehålla. I 7 § finns krav på kontrollmyndigheten att genomföra uppföljning och utvärdering av föregående verksamhetsårs offentliga kontroll. Enligt 8 § ska en kontrollmyndighet årligen rapportera resultatet av utförda offentliga kontroller till Jordbruksverket. 10 § innehåller krav på innehåll i en kontrollrapport efter offentlig kontroll och i 11 § framgår att djurhållaren ska få del av kontrollrapporten. Av 12 § framgår att kontrollmyndigheten ska riskklassificera kontrollobjekten inom sitt geografiska verksamhetsområde och att kontroll av objekten ska genomföras med riskklassificeringen som grund.

⁴ Se Livsmedelsverkets föreskrifter (LIVSFS 2021:8) om avgifter för offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

⁵ Livsmedelsverket som kontrollmyndighet omfattas dock inte av 5 §, 6 § första stycket 4, 8 § andra stycket samt 10–16 §§ i föreskrifterna, vilket framgår av 3 §.

6 Integritetsskydd vid kamerabevakning

6.1 Inledning

Kamerabevakning som innebär att personer som upptas på bild och kan identifieras utgör ett intrång i den personliga integriteten och är att betrakta som en särskilt integritetskränkande åtgärd. Rätten till respekt för den personliga integriteten och skydd för personuppgifter utgör några av de grundläggande fri- och rättigheter som garanteras genom bland annat den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) och regeringsformen.

I detta kapitel beskrivs den övergripande rättsliga regleringen till skydd för den personliga integriteten som gäller vid kamerabevakning.

6.2 Europakonventionen

I artikel 8 i Europakonventionen regleras rätten till skydd för privat- och familjelivet. I artikeln anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till respekt för den personliga integriteten ingår som en del i rätten till respekt för privatlivet.

6.3 Europarådets dataskyddskonvention

Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, nr 108 (Europarådets dataskyddskonvention) har till syfte att säkerställa respekten för varje individs rättigheter och grundläggande friheter och särskilt hans eller hennes rätt till privatliv i samband med automatisk databehandling av personuppgifter.¹ Regleringen kan ses som en precisering av skyddet enligt artikel 8 i Europakonventionen när det gäller automatiserad behandling av personuppgifter. Samtliga medlemsstater i EU har tillträtt konventionen.

6.4 EU-stadgan

I EU-stadgan regleras rätten till skydd av personuppgifter i artikel 8. I artikeln anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Uppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Därutöver har var och en rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att reglerna efterlevs.

Artikel 8 har ett nära samband med rätten till respekt för privatlivet och familjelivet, som finns i artikel 7 i stadgan, även om rättigheterna i stadgan utgör separata grundläggande rättigheter.

6.5 Regeringsformen

I 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen anges att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Av 2 kap. 20–21 §§ framgår att begränsningar av rättigheten får göras genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får

¹ Se artikel 1 Europarådets dataskyddskonvention.

inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

6.6 Dataskyddsförordningen (GDPR)

6.6.1 Allmänt om förordningen

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 började tillämpas den 25 maj 2018 och ersatte tidigare dataskyddsdirektivet. Dataskyddsförordningen utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU och syftar till att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd av personuppgifter, och samtidigt förhindra avvikelser som begränsar det fria flödet av personuppgifter inom unionen.³ Eftersom dataskyddsförordningen är en EU-förordning är den till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.⁴ Dataskyddsförordningen innehåller dock flera bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande bestämmelser av olika slag. Det anges även i skäl 8 i dataskyddsförordningen att om dataskyddsförordningen föreskriver förtydliganden eller begränsningar av dess bestämmelser genom medlemsstaternas nationella rätt, kan medlemsstaterna, i den utsträckning det är nödvändigt för samstämmigheten och för att göra de nationella bestämmelserna begripliga för de personer som de tillämpas på, införliva delar av denna förordning i nationell rätt.

Kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen finns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddslagen är subsidiär, vilket innebär att om det finns avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning ska de bestämmelserna gälla framför dataskyddslagen. Dessutom finns förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det finns också registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får behandlas på särskilda områden eller av vissa myndigheter, till exempel lagen (2009:619)

² Dataskyddsförordningen kallas även ofta för GDPR (eng. General Data Protection Regulation).

³ Se artikel 1 i dataskyddsförordningen.

⁴ Se artikel 288 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

om djurskyddskontrollregister, som ger Jordbruksverket rätt att i ett centralt register utföra automatiserad personuppgiftsbehandling avseende djurskyddskontroller. Vad gäller kamerabevakning finns även bestämmelser i kamerabevakningslagen (2018:1200) som bland annat kompletterar dataskyddsförordningen.

6.6.2 Tillämpningsområde och de grundläggande principerna

Det är huvudsakligen behandling av personuppgifter helt eller delvis på automatisk väg som omfattas av dataskyddsförordningen, dvs. på något sätt i ett digitalt format.⁵ Det finns ett antal undantag från dataskyddsförordningens tillämpningsområde, bland annat privatpersoners privata behandling av personuppgifter, personuppgifter som behandlas i samband med att någon utövar sin yttrande- eller informationsfrihet eller för sådan behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter för ändamålen att förebygga, utreda, upptäcka eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder.⁶

Med personuppgift avses enligt artikel 4 i dataskyddsförordningen varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Vidare anges att med behandling avses en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring.

I artikel 5.1 i dataskyddsförordningen anges de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling. Enligt bestämmelsen ska (a) uppgifterna behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Personuppgifterna ska (b) samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med de ändamålen. De ska (c) vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. Uppgifterna ska vidare (d) vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade och alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i för-

⁵ Jfr artikel 2 i dataskyddsförordningen.

⁶ Se artikel 2.2 i dataskyddsförordningen, där även ytterligare undantag från tillämpningen framgår.

hållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål. Personuppgifterna får (e) inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Uppgifterna ska även (f) behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder.

Av artikel 5.2 i dataskyddsförordningen framgår att den personuppgiftsansvarige ansvarar för och ska kunna visa att de grundläggande principerna i artikeln efterlevs.

6.6.3 Laglig behandling av personuppgifter

För att personuppgiftsbehandling ska vara tillåten enligt dataskyddsförordningen krävs, utöver att de ovan angivna principerna i artikel 5 är uppfyllda, att åtminstone en av de i artikel 6.1 angivna rättsliga grunderna är uppfylla. De rättsliga grunderna är följande.

- a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.
- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.
- e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och fri-

heter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Den sista grunden (f) är enligt artikel 6.1 andra stycket i dataskyddsförordningen inte tillämplig för myndigheter när de fullgör sina uppgifter. Offentliga myndigheter har i stället ofta att tillämpa grunderna i (c) och (e).

I artikel 6.3 i dataskyddsförordningen framgår att grunden för behandlingen som avses i punkt 1 (c) och (e) ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller i medlemsstatens nationella rätt. I dataskyddslagen finns bestämmelser som förtydligar att detta krav för svensk del innebär att en rättslig förpliktelse ska följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (2 kap. 1 §) och att en uppgift av allmänt intresse ska följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (2 kap. 2 § 1) samt att myndighetsutövning som grundar rätt att behandla personuppgifter ska ske enligt lag eller annan författning.

6.6.4 Känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser

Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter regleras i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Av punkten 1 framgår att behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning ska vara förbjuden. Av punkten 2 framgår när punkten 1 inte är tillämplig. Därutöver framgår av punkten 4 att medlemsstaterna får behålla eller införa ytterligare villkor och begränsningar för behandlingen av genetiska eller biometriska uppgifter eller uppgifter om hälsa.

Av artikel 10 framgår att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och

friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

6.6.5 Personuppgiftsansvarig

Personuppgiftsansvarig är enligt artikel 4.7 i dataskyddsförordningen en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt finns dock möjlighet att i lagstiftningen reglera vem som är personuppgiftsansvarig. Att så sker är inte är ovanligt i exempelvis särskilda registerlagar.

Som ovan redogjorts för ska, enligt principen om ansvarsskyldighet i artikel 5.2 i dataskyddsförordningen, den personuppgiftsansvarige ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna i artikeln efterlevs. Den personuppgiftsansvarige ska enligt artikel 24.1 i dataskyddsförordningen genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen.

Av artikel 25.1 i dataskyddsförordningen följer att den personuppgiftsansvarige, både vid fastställandet av vilka medel behandlingen utförs med och vid själva behandlingen, genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder ska se till att nödvändiga skyddsåtgärder integreras i behandlingen. Vidare ska den personuppgiftsansvarige enligt artikel 25.2 i dataskyddsförordningen genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att det som regel endast är möjligt att behandla personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen.

Enligt artikel 30 i dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige föra register över de behandlingar som denne ansvarar för. Förteckningen ska bland annat innehålla uppgifter om ändamålen för behandlingen och vilka som har tillgång till personuppgifterna.

Den personuppgiftsansvarige ska enligt artikel 32 i dataskyddsförordningen vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas, särskilt mot oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring, eller till obehörigt röjande av eller till obehörig åtkomst.

Enligt artikel 35.1 i dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige göra en konsekvensbedömning avseende dataskydd om en typ av behandling, särskilt med användning av ny teknik och med beaktande av dess art, omfattning, sammanhang och ändamål, sannolikt leder till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter. I artikel 35.3 c i dataskyddsförordningen anges ett antal fall när en sådan konsekvensanalys särskilt krävs. Vad en konsekvensbedömning minst ska innehålla framgår av artikel 35.7 i dataskyddsförordningen. Det inbegriper bland annat beskrivning av den planerade behandlingen, en bedömning av riskerna för de registrerades fri- och rättigheter, vilka åtgärder som planeras för att hantera riskerna och vilka rutiner som finns för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och visa att dataskyddsförordningen följs. Enligt artikel 35.9 i dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige, om lämpligt, inhämta synpunkter från de registrerade eller deras företrädare om den avsedda behandlingen.

6.6.6 Enskildas rättigheter

Den registrerades rättigheter behandlas i kap. 3 i dataskyddsförordningen. Enligt artiklarna 13 och 14 i dataskyddsförordningen ska den personuppgiftsansvarige göra viss information tillgänglig för den registrerade. Det handlar bland annat om den personuppgiftsansvariges identitet och kontaktuppgifter, ändamålen med behandlingen, rätten att få del av de uppgifter som behandlas, rätten att begära rättelse eller radering och möjligheten att lämna in klagomål till tillsynsmyndigheten. Den registrerade har enligt artikel 15 i dataskyddsförordningen rätt att på begäran få bekräftelse på om hans eller hennes personuppgifter behandlas. Om så är fallet har den registrerade rätt att få del av uppgifterna tillsammans med viss information. I artiklarna 16 och 17 i dataskyddsförordningen finns bestämmelser som innebär att den registrerade, under vissa närmare angivna förutsättningar, har rätt att begära rättelse eller radering av uppgifter.

6.6.7 Tillsyn, sanktionsavgifter och skadestånd

Integritetsskyddsmyndigheten är tillsynsmyndighet enligt dataskyddsförordningen.⁷ Tillsynsmyndigheten ska, enligt artikel 57.1 i dataskyddsförordningen, bland annat övervaka och verkställa tillämpningen av dataskyddsförordningen samt behandla klagomål från registrerade. Myndigheten har flera undersökande, förebyggande och korrigerande befogenheter, vilka framgår av artikel 58 i dataskyddsförordningen.

Tillsynsmyndighetens utredningsbefogenheter innebär bland annat en rätt att från den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet få tillgång till alla personuppgifter och all information som tillsynsmyndigheten behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. Tillsynsmyndigheten har också rätt att få tillträde till alla lokaler som tillhör den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet, inbegripet tillgång till all utrustning och alla andra medel för behandling av personuppgifter i överensstämmelse med unionens processrätt eller medlemsstaternas nationella processrätt. Vad gäller korrigerande befogenheter kan tillsynsmyndigheten bland annat utfärda varningar, reprimander och förelägga en personuppgiftsansvarig eller ett personuppgiftsbiträde att se till att behandlingen sker i enlighet med bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Tillsynsmyndigheten kan även införa en tillfällig eller definitiv begränsning av, inklusive ett förbud mot, behandling.

Tillsynsmyndigheten kan vidare enligt artikel 83 påföra administrativa sanktionsavgifter. En sådan avgift får exempelvis tas ut om personuppgifter behandlas utan rättslig grund, om personuppgifter behandlas under en längre tid än vad som är nödvändigt eller om reglerna om konsekvensbedömning och samråd inte har följts.

Det finns även möjlighet till skadestånd enligt dataskyddsförordningen. Enligt artikel 82 i dataskyddsförordningen ska varje person som har lidit materiell eller immateriell skada till följd av en överträdelse av dataskyddsförordningen ha rätt till ersättning från den personuppgiftsansvarige för den uppkomna skadan.

⁷ Jfr artikel 51.1 dataskyddsförordningen och 2 a § förordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

6.7 Kamerabevakningslagen

6.7.1 Allmänna bestämmelser

Kamerabevakningslagen innehåller bestämmelser som kompletterar bland annat dataskyddsförordningen och har till syfte att tillgodose behovet av kamerabevakning för berättigade ändamål och att skydda mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten vid sådan bevakning.⁸

Med kamerabevakning avses enligt 3 §

1. att en tv-kamera, ett annat optisk-elektroniskt instrument eller en därmed jämförbar utrustning, utan att manövreras på platsen, används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning,
2. att en separat teknisk anordning för avlyssning eller upptagning av ljud används i samband med sådan användning av utrustning som avses i 1, eller
3. att en separat teknisk anordning används för att behandla bild- och ljudmaterial som tagits upp med sådan utrustning som avses i 1 eller 2.

6.7.2 Tillstånd

I vissa fall krävs tillstånd för kamerabevakning. Enligt 7 § kamerabevakningslagen krävs tillstånd om bevakningen sker av en plats dit allmänheten har tillträde, om bevakningen bedrivs av en myndighet eller annan än myndighet vid utförande av en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, kollektivavtal eller beslut som meddelats med stöd av lag eller annan författning. Det finns dock flera undantag från kravet på tillstånd. Enligt 9 § krävs exempelvis inte tillstånd vid bevakning som bedrivs av Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket. Det krävs inte heller tillstånd vid viss bevakning som bedrivs av Trafikverket eller Försvarsmakten. Vidare krävs inte tillstånd till bevakning som sker i bland annat brottsbekämpande syfte på flera olika ställen. Det

⁸ Se 1 och 2 §§ kamerabevakningslagen.

finns även tillfälliga undantag från tillståndsplikten vid bevakning som bedrivs av räddningsledare, vilket regleras i 10 §.

Förutsättningarna för tillstånd till kamerabevakning regleras i 8 § som anger att tillstånd ska ges om intresset av bevakning väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Vid bedömningen av intresset av kamerabevakning ska det särskilt beaktas om bevakningen behövs för vissa angivna ändamål. Bland dessa finns intresset av att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott på en brottsutsatt plats eller på annan plats där det av särskild anledning finns risk för angrepp på någons liv, hälsa eller trygghet eller på egendom. Ett annat intresse är intresset av att förebygga, förhindra eller upptäcka störningar av allmän ordning och säkerhet eller begränsa verkningarna av sådana störningar. Ytterligare intressen kan vara att utöva kontrollverksamhet, förebygga, förhindra eller upptäcka olyckor eller begränsa verkningarna av inträffade olyckor, eller tillgodose andra jämförbara ändamål. Vid bedömningen av den enskildes intresse av att inte bli bevakad ska det särskilt beaktas hur bevakningen ska genomföras, om teknik som främjar skyddet av den enskildes personliga integritet ska användas och vilket område som ska bevakas. Risken för integritetsintrång kan minska t.ex. om materialet inte spelas in, om teknik används som innebär att personer maskeras eller om kameran aktiveras först efter olika typer av larm, som exempelvis inbrottslarm eller överfallslarm, eller av vissa ljud.

I 11 § kamerabevakningslagen anges att en ansökan om tillstånd till kamerabevakning ska göras skriftligen hos tillsynsmyndigheten och vad en sådan ansökan ska innehålla. Om bevakningen avser en arbetsplats, ska ett yttrande från ett skyddsombud, en skyddskommitté eller en organisation som företräder arbetstagarna på arbetsplatsen lämnas in tillsammans med ansökan.

Kommunen, i vilken kamerabevakningen ska bedrivas, ska enligt 12 § få tillfälle att yttra sig innan beslut om tillstånd, om det av särskild anledning behövs ett yttrande. Det är fråga om undantagsfall och syftar till att säkerställa att lokala synpunkter beaktas i tillståndsärendet när sådana kan vara av särskild betydelse.

I ett beslut om tillstånd till kamerabevakning ska det enligt 13 § anges vem som ska bedriva bevakningen och i förekommande fall vem som ska ha hand om bevakningen för tillståndshavarens räkning. Beslutet ska förenas med villkor om hur kamerabevakningen får anordnas. Villkoren ska avse bevakningens ändamål, den utrustning som får

användas och var utrustningen får placeras, det område eller typ av område som får bevakas och de tider då bevakning får ske, och upplysning om bevakningen, bevarande eller annan behandling av bilder eller ljud och andra förhållanden som har betydelse för att skydda enskildas personliga integritet, om sådana villkor behövs för tillståndet. Ett tillstånd får även meddelas för en begränsad tid. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras, får tillsynsmyndigheten enligt 14 § besluta om nya villkor eller, om förutsättningarna för tillstånd inte längre är uppfyllda, återkalla tillståndet.

6.7.3 Upplysningsplikt och tillsyn m.m.

Upplysning om kamerabevakning ska enligt 15 § lämnas genom tydlig skyltning eller på något annat verksamt sätt. Om ljud kan avlyssnas eller tas upp vid bevakningen ska en särskild upplysning lämnas om detta. Vissa undantag från upplysningsplikten regleras i 16–17 §§.

Enligt 22 § får den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom kamerabevakning inte obehörigen röja eller utnyttja det som han eller hon på detta sätt har fått veta om någon enskilds personliga förhållanden.

Integritetsskyddsmyndigheten är tillsynsmyndighet enligt kamera-bevakningslagen och prövar ansökningar om tillstånd.⁹ Vid tillsynen har Integritetsskyddsmyndigheten enligt 24 § de befogenheter som framgår av dataskyddsförordningen. Det innebär bland annat att Integritetsskyddsmyndigheten kan förelägga den som bedriver bevakningen att vidta åtgärder, förbjuda fortsatt bevakning och besluta om sanktionsavgift. Sanktionsavgift får enligt 25 § tas ut bland annat av den som bryter mot kravet på tillstånd, inte följer ett villkor i ett tillståndsbeslut eller bryter mot upplysningsplikten. Vid överträdelser av bestämmelser i kamerabevakningslagen eller av beslut som har meddelats med stöd av lagen kan den registrerade enligt 28 § ha rätt till skadestånd enligt bestämmelserna i bland annat dataskyddsförordningen.

⁹ Se 2 § förordningen med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten och 11 § kamerabevakningslagen.

7 Offentlighet och sekretess

7.1 Inledning

I 2 kap. tryckfrihetsförordningen finns bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Handlingsoffentligheten är en del av den svenska offentlighetsprincipen, som handlar om att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om verksamheten inom den offentliga sektorn. Rätten att ta del av allmänna handlingar får endast begränsas i en särskild lag med hänsyn till vissa i grundlagen angivna intressen. Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, är den lag som reglerar sekretess för allmänna handlingar. Lagen kompletteras av och offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF.

I detta kapitel beskrivs den övergripande rättsliga regleringen av de regler om sekretess som kan vara aktuella vid offentliga kontroller på slakterier.

7.2 Allmänna handlingar

Med handling avses enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen en framställning i skrift eller bild samt en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. För att en handling ska vara allmän krävs enligt 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen att handlingen förvaras hos en myndighet och enligt samma kapitel 9 eller 10 § är att anse som inkommen eller upprättad hos en myndighet.

7.3 Allmänt om sekretess

Rätten att ta del av allmänna handlingar kan begränsas genom sekretess. Sekretess betyder enligt 3 kap. 1 § OSL ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker muntligen, genom utlämnande av en handling eller på något annat sätt. Sekretessen gäller enligt 2 kap. 1 § OSL för myndigheter men också för person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt, eller på annan liknande grund. Vid tillämpning av OSL ska veterinärer som förordnats enligt lagen om officiella veterinärer, i sådan verksamhet, jämföras med myndigheter, vilket framgår av 2 kap. 4 § OSL och bilagan till OSL.

7.4 Sekretessbestämmelser

I 17 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd främst för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Sekretess gäller enligt 17 kap. 1 § OSL för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

I 30 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet. Av 30 kap. 23 § OSL framgår att sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i bland annat utredning, planering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt (1) för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och (2) för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. En liknande bestämmelse om sekretess för verksamhet som bedrivs av någon annan än en statlig myndighet och som består i tillsyn eller stödverksamhet med avseende på näringslivet finns i 30 kap. 27 § OSL. Enda skillnaden är att bestämmelsen är direkt tillämplig och inte utformad som ett bemyndigande för regeringen. Regeringen har, med stöd

av 30 kap. 23 § OSL, föreskrivet i 9 § OSF att sekretess gäller i den utsträckning som anges i bilagan. I bilagan framgår att det bland annat gäller verksamhet som består i tillståndsgivning och tillsyn inom jordbrukets och rennäringens områden hos Statens jordbruksverk och länsstyrelser, enligt livsmedelslagen (2006:804) och livsmedelsförordningen (2006:813) samt enligt lagstiftningen om djurskydd och EU-bestämmelser som kompletteras av lagstiftningen samt enligt förordningen (1994:1313) om avgifter vid veterinär yrkesutövning eller enligt motsvarande äldre bestämmelser. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärenden.¹

I detta sammanhang kan noteras att det i 8 kap. 1 c § djurskyddslagen finns en bestämmelse om tystnadsplikt för den som i enskild verksamhet utför eller har utfört offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet avseende vad denne fått kännedom om medan uppgifterna utfördes.

I 32 kap. 3 § OSL anges att sekretess gäller för sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kamerabevakning som avses i kamerabevakningslagen (2018:1200), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Enligt 32 kap. 3 a § OSL hindrar sekretessen inte att uppgift om en enskilds personliga förhållanden lämnas till (1) en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverket, om uppgiften behövs för att utreda ett begånget brott för vilket fängelse är föreskrivet eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottlig verksamhet som innefattar brott för vilket fängelse är föreskrivet, eller (2) en kommun eller en myndighet som ansvarar för räddningstjänst enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, om uppgiften behövs för att förebygga en hotande olycka eller för att begränsa verkningarna av en redan inträffad olycka.

I 22 § kamerabevakningslagen finns en bestämmelse om tystnadsplikt avseende enskilds personliga förhållanden för den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom kamerabevakning.

¹ Se bland annat punkt 24, 28 och 30 i bilagan.

7.5 Vissa sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess

Av 10 kap. 2 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt 10 kap. 24 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. En sekretessbelagd uppgift får även enligt 10 kap. 27 § OSL lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det gäller dock inte om utlämnandet strider mot lag eller förordning. Av 10 kap. 28 § framgår även att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

7.6 Brotts mot tystnadsplikt

I 14 kap. 2 § OSL finns en bestämmelse som hänvisar till brottsbalken vad gäller brott mot tystnadsplikt. Av 20 kap. 3 § brottsbalken framgår att det är straffbart att röja uppgift för den som är skyldig att hemlighålla uppgiften enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Den som bryter mot tystnadsplikt kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Har det skett av oaktsamhet är straffet böter. För ringa fall av oaktsamhet är brottet straffritt.

8 Internationell utblick

8.1 Inledning

Kamerabevakning förekommer redan i dag på vissa slakterier i Sverige och även på många slakterier i en del andra europeiska länder. Några länder har lagstiftning som kräver att slakterierna har kamerabevakning men det finns också exempel på överenskommelser mellan myndigheter och slakterinäringen om kamerabevakning på slakterierna och även fall då kamerabevakning finns till följd av krav från återförsäljare. I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av regleringen eller överenskommelser om kamerabevakning i några europeiska länder.¹ Det redogörs även för en norsk utredning om kamerabevakning på slakterier.

8.2 Storbritannien

I Storbritannien gäller olika bestämmelser avseende kamerabevakning på slakterier för England, Skottland, Wales och Nordirland. I England finns sedan 2018 lagstiftning som påtvingar slakterier att installera och ha kamerabevakning av alla slakteriets områden där levande djur hålls.² Liknande reglering finns i Skottland sedan 2020.³ I Wales finns det ett pågående lagstiftningsarbete med ett liknande lagstiftningsförslag, som kan komma att införas någon gång under 2023 eller

¹ En del av informationen om hur reglering, överenskommelser och de erfarenheter som finns kommer från svar på frågor som ställts till företrädare för olika EU-länders nationella kontaktpunkt för slakt och annan avlivning.

² Statutory instruments 2018 No. 556 Animals, England Animal Welfare, The Mandatory Use of Closed Circuit Television in Slaughterhouses (England) Regulations 2018 och se Department for Environment, Food and Rural Affairs Guidance on the Mandatory Use of Closed Circuit Television in Slaughterhouses (England) Regulations 2018, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/729424/cctv-slaughterhouses-operator-guidance.pdf.

³ Scottish statutory instruments 2020 No. 384 Animals, The Mandatory Use of Closed Circuit Television in Slaughterhouses (Scotland) Regulations 2020, <https://www.legislation.gov.uk/ssi/2020/384/introduction/made>.

2024.⁴ De flesta stora återförsäljare kräver även kamerabevakning på de slakterier som levererar till dem och i dagsläget finns avtal mellan den brittiska livsmedelsmyndigheten, FSA, och branschorganisationer i Wales för att ge officiella veterinärer tillgång till inspelat material. Vad gäller Nordirland finns ingen lagreglerad skyldighet för slakterier att ha kamerabevakning men även där har nästan alla slakterier redan installerat det.

Vad gäller regleringen i England (där Skottland som nämns ovan har en liknande reglering), är det slakterierna som installerar och står för driften av egna kamerabevakningssystem samt står kostnaderna och äger utrustningen. Slakterierna är skyldiga att bevara inspelningarna i 90 dagar och göra filmerna tillgängliga för inspektörer att se, kopiera eller omhänderta.

Kamerabevakningssystemet som slakteriet har ska möta vissa uppställda krav och kamerorna ska vara placerade så att de tillförsäkrar en fullständig och klar bild över alla områden där det är levande djur. Kamerabevakningen ska omfatta samtliga moment där levande djur hanteras, såsom avlastning, uppställning, hantering, bedövning och avblodning. Det ska inte finnas några döda vinklar. Kamerabevakningen måste vara i drift under all tid när och där det finns levande djur i slakteriet. Det gäller även avlastning av djur utanför normala arbetstider.

Systemet måste kunna ge en klar och fullständig film. Bildupplösningen måste vara tillräckligt bra för att kunna identifiera människor i filmerna och inspelat material. Kamerasytemet måste kunna ge klara bilder i det ljus som finns. I lokaler med svag belysning, till exempel band med fjäderfän, anges i lagstiftningen att det bör det övervägas om inspelning ska göras med infrarött ljus. Systemet ska producera filmer så nära realtid som möjligt, med ett rekommenderat minimum om 15 bilder per sekund. Kamerabevakning ska finnas i områden där det är svårt för inspektörerna att komma åt, till exempel i trånga avlivningsutrymmen och i gasbedövningssystem.

Kamerabevakningssystemet ska hållas i gott skick och rena samt underhållas regelbundet. Kamerorna ska placeras tillgängligt för service samtidigt som de ska placeras så att de inte kommer till skada. Det ska finnas rutiner och dokumentation för underhåll av systemet.

Kamerabevakningssystemet måste kunna spela in konstant och det ska vara möjligt att tillhandahålla filmer och information för kontroll, utan att driften av systemet stoppas. Skador på systemet ska repareras

⁴ Mandatory Closed-Circuit Television (CCTV) in Slaughterhouses [HTML] | GOV.WALES.

skyndsamt. För det fall det finns ytterligare kameror som inte omfattas av det reglerade kamerabevakningssystemet kan inspektör inspektera, kopiera eller omhänderta inspelningar om kamerorna har spelat in en djurskyddsincident.

Kamerabevakningssystemet bör följa de relevanta brittiska standarder som finns. Systemet måste kunna lagra, bearbeta och sända bilder med samma kvalitet som originalinspelningen. Inspelningarna måste lagras i minst 90 dagar och får därefter raderas. Behörig slakteripersonal ska ha kunskap om kamerabevakningssystemet och vid kontroll ska nödvändiga åtkomstkoder och lösenord finnas tillgängliga för att ge inspektören tillgång till lagrade filmer och information. Inspektören kan granska inspelning i realtid eller lagrade inspelningar och information. Det material inspektören efterfrågar ska tillhandahållas utan dröjsmål. En officiell veterinär kan efterfråga material från vald tid eller dag under de senaste 90 dagarna då slakterier varit i drift. Begäran kan göras till följd av en känd djurskyddsincident eller för att kontrollera slakteriets processer och rutiner. Inspektörer har rätt att få inspelade kopior och information men kan även, vid behov, beslagta delar av systemet. Om systemet beslagtas är det inspektören eller den som utreder som är ansvarig för att skydda de personuppgifter som finns på det inspelade materialet.

En inspektör har rätt att kräva att slakteriet vidtar åtgärder om slakteriet inte uppfyller kraven för kamerabevakningen, till exempel utför reparationer eller andra ändringar av kamerabevakningssystemet. Slakteriet har rätt att överklaga ett sådant beslut inom 28 dagar.

Det är straffbart att inte installera ett kamerabevakningssystem som ger en så fullständig och tydlig bild som krävs, att inte ha ett system som kan fungera oavbrutet, att inte hålla systemet i drift och i gott skick när djur är i lokalerna, att inte behålla och lagra data, inspelningar eller bilder under 90 dagar från inspelningen av materialet, att inte följa ett verkställighetsbeslut eller inte tillhandahålla material eller inte ge korrekt information till inspektören. Vid fällande dom finns ingen lagstadgad övre gräns för böterna.

I de fall inspelningarna innehåller bilder eller ljud från identifierbara personer är den registeransvarige skyldig att tillse att materialet behandlas i linje med dataskyddskraven. All personal ska skriftligen informeras om installationen av kamerabevakningssystemet och det ska sättas upp skyltar om kamerabevakning.

I varken England eller Skottland finns något ekonomiskt stöd för slakterierna att få avseende kostnader för kamerabevakningen. I Wales har det funnits möjlighet för slakterier att ansöka om ekonomiskt stöd innan samråd skett av förslaget till lagstiftning.

Det finns ingen särskild lagstiftning om dataskydd avseende det inspelade materialet, utan vanliga regler om dataskydd gäller.

Enligt uppgifter från engelska företrädare inom nätverket för kontaktpunkt för slakt och annan avlivning var upplevelsen inledningsvis att det fanns en vaksamhet mot kamerabevakningen hos personalen på slakterier. Med tiden har dock den vaksamheten kommit mer i bakgrunden för många anställda. Filmerna har gjort det möjligt för den brittiska livsmedelsmyndigheten att samla bevis vid bristande regel efterlevnad men det har också vid tillfällen gått att identifiera att incidenter varit rena olyckor, och alltså inte till följd felaktigt agerande av någon individ.

I den engelska lagstiftningen finns en femårig granskningsklausul som innebär att det under detta år ska publiceras en granskning av lagstiftningens effekter.

Det har varit vissa problem med att kameror med tiden blivit opålitliga på grund av imma på linsen på grund av de våta miljöer de sitter i. Det har även inträffat att fel uppstått på inspelningsutrustningen eller hårddisken, vilket gjort att inspelat material inte har kunnat granskas. De officiella veterinärerna granskar numera inspelat material enligt rutin vid kontroll av uppstådda brister i djurskyddet. Den genomgående uppfattningen är att videoövervakningen på slakterier har lett till en förbättrad djurvälstånd. Genom kamerabevakningen har det blivit lättare att identifiera personal vid djurskyddsincidenter, vilket lett till att enskilda individer har kunnat dömas för djurskyddsbrott.

Vissa mindre företag har uttryckt att kostnaden för installation av kamerabevakningsutrustningen har påverkat valet av utrustning. Det har senare framkommit att införskaffande av billigare alternativ i vissa fall lett till misslyckanden över tid. Vissa diskussioner har tidigare förts om behovet av kameror på svåråtkomliga platser, som exempelvis gasbedövning. Slutsatsen man kom fram till var dock att kamerabevakning var nödvändigt på dessa platser. Diskussioner fördes löpande med näringen, såväl innan som under implementeringsfasen, vilket lett till att dessa problem löstes. I dag används inspelat material i nästan samtliga djurskyddsärenden som tas upp av FSA.

Kravet på kamerabevakning har enligt myndighetsföreträdare generellt mottagits väl av större företag som levererar kött till stora återförsäljare. Bland små och medelstora företag har dock responsen varit mer varierande och det har förekommit att man upptäckt djurskyddsbrister men att filmerna därefter inte varit möjliga att återfå från hårddisken.

8.3 Spanien

I Spanien finns sedan augusti 2022 lagstiftning som innebär att slakterier ska ha kamerabevakningssystem i syfte att främja djurens välbefinnande.⁵ Kamerabevakningen ska användas för genomförande av kontroller som rör djurskyddsbestämmelser, för att säkerställa efterlevnad av slakteriet och dess personal. De slakterier som kravet gäller är anläggningar som används för slakt av landlevande djur och som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung.

Kamerabevakningen ska med vissa angivna undantag installeras på de områden där levande djur hålls, vilket inkluderar avlastningsområden, drivgångar och områden för bedövning och avblodning. Det finns krav på att systemet som används kan lagras, spela upp, kopieras eller överförs till andra enheter med bibehållen kvalitet.

I lagstiftningen finns ett allmänt krav på att respekt för de anställdas integritet vid alla tillfällen. Det finns också krav på information till arbetstagarna om kamerabevakningssystemet och krav på att arbetstagarnas integritet i förhållande till den digitala miljön respekteras. Det finns krav på att kamerorna ska installeras på ett sätt som säkerställer att integriteten för personer som arbetar på slakterierna respekteras, och att kamerorna endast placeras i områden där levande djur hålls. Kamerabevakningssystemet får inte spela in ljud.

Slakterierna ansvarar för installation och drift av kamerabevakningssystemen. Kamerabevakningen ska ge en fullständig och tydlig bild av det täckta området och det får på sådana områden inte finnas blinda fläckar som förhindrar en fullständig bild. Kameror ska finnas i områden som är svårtillgängliga, inklusive små utrymmen, anlägg-

⁵ Real Decreto 695/2022, de 23 de agosto, por el que se establecen medidas para el control del bienestar de los animales en los mataderos mediante la instalación de sistemas de videovigilancia (<https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/08/23/695/con>).

ningar för bedövningssystem och vid ingången till skällningsområdet för fåglar och grisar och i början av slakten för övriga arter. Bildupplösningen ska vara tillräckligt skarp för att identifiera människor, deras hantering, utrustning och djur. Det ska vara fri sikt i svagt upplysta områden, såsom fjäderfäupphängningslinor på krokar. Kamerorna ska vara i drift hela tiden i de områden levande djur hålls och måste registrera avlastning av djur utanför normal arbetstid, skapa inspelningar så nära som möjligt realtid (minst 15 bilder per sekund), kunna generera bilder för verifiering i realtid eller efter inspelning, utan att stoppa systemets allmänna funktion samt registrera datum, tid och plats för inspelningarna. Slakterierna ansvarar för att kamerorna hålls i gott skick och ska ha lämpliga skriftliga rutiner för granskning, underhåll och rengöring. Kamerorna ska placeras så tillgängligt som möjligt för rengöring och underhåll samt hållas skyddade så långt det är möjligt från skador, stänk eller ångor. Det ska finnas handlingsplaner för haverier och reparation snarast möjligt. Är reparation inte möjlig måste den skadade utrustningen bytas inom tio dagar från att felet inträffade.

Slakterierna ska ha ett utarbetat standardförfarande som på begäran görs tillgängligt vid myndighetens kontroll. I detta ska ingå bland annat kontroller som utförts av systemet, en karta över samtliga platser med kameror och identifiering av kamerorna, uppgift om den personal från slakteriet som är utsedd att utföra granskning och om hur kommunikation ska ske vid upptäckt av bristande efterlevnad av djurskyddsreglerna. Vidare finns krav om beskrivning av vad som kontrolleras, syfte med kontrollerna, vad som ska upptas av kamerorna, system för urval och visningsfrekvens. Det ska finnas en lista över korrigerande åtgärder vid upptäckt av incidenter i driften av kamerabevakningssystemet och vid brott mot djurskyddsbestämmelserna. Det ska även finnas en handlingsplan mot haverier, personal som ansvarar för och tillser att det finns dokumentation om granskning, underhåll och reparationer av kamerabevakningssystemet samt bevarande och lagring av inspelningar. Granskning av bilderna ska registreras och innehålla information om när granskning genomförts, vilka kameror det gäller, vem som genomfört granskningen, datum och tid för det granskade inspelade materialet och indikation på om någon bristande regelefterlevnad upptäckts. Registrering av bristande efterlevnad som upptäckts av personal som av slakteriet utsetts vid granskning ska göras i register som innehåller information om datum och tid för inspelningen av de upptäckta bristerna, identifiering av kameran, beskrivning av de upp-

täckta överträdelserna, den ansvariga för upptäckt överträdelse, vidtagna korrigerande åtgärder och verifikation av dess riktighet. Registren för granskning och för brister i efterlevnaden ska bevaras i ett års tid. Tiden kan förlängas till högst tre år om det bedöms nödvändigt av kontrollmyndigheten.

Materialet från kamerabevakningen ska bevaras och lagras en månad efter att inspelningen gjorts, utom i de fall då materialet måste bevaras som bevis för att visa handlingar som hotar personers integritet, egendom eller installationerna. Vid sådan upptäckt måste upptagningarna göras tillgängliga för behörig myndighet inom 72 timmar från att inspelningen blev känd. Därutöver finns regler om att behörig personal ska ha kunskap om systemets lagrings- och överföringskapacitet, åtkomstkoder och lösenord nödvändiga för åtkomst till bilderna. Begränsad åtkomst till bilderna för endast behörig personal ska säkerställas och säkerhetsmekanismer ska finnas för att bilderna inte ska manipuleras och att äkthet och kvalitet bevaras. Dokument ska upprättas för att definiera de kontroller som är nödvändiga för identifiering, autentisering, lagring, skydd, hämtning, lagringstid och förfogande av information.

Kontrollmyndigheten ska genom kamerabevakningssystemet utföra kontroller av att slakterierna följer djurskyddsreglerna. Kontrollerna ska utföras regelbundet, efter granskning av slakteriernas register över bristande regelefterlevnad eller om det vid annan kontroll framkommit misstanke om bristande regelefterlevnad. Vid kontroll ska kontrollmyndigheten få tillgång till det aktuella kamerabevakningssystemet och alla inspelningar som gjorts, både i realtid och lagrat material de senaste 30 dagarna. Dokumentation över granskningen ska göras och vid händelse av bristande efterlevnad av djurskyddsbestämmelserna ska kontrollmyndigheten begära kopia av registreringen, vilken ska utlämnas till myndigheten inom 72 timmar. När kontrollmyndigheten upptäcker bristande regelefterlevnad ska myndigheten kräva att slakteriet vidtar nödvändiga åtgärder och ska även vid behov informera berörd djurskyddsmyndighet.

Vad gäller slakteriernas rätt att använda inspelningarna ska behandlingen av bilderna anpassas till det syftet för vilket de spelades in. Annan behandling ska följa de krav som finns i regelverket för skydd av personuppgifter och andra tillämpliga bestämmelser.

Slakterierna är skyldiga att införa kamerabevakningssystemet inom ett år från att lagen publicerades. Mindre slakterier har ytterligare ett år på sig att införa kamerabevakningssystemet.

8.4 Nederländerna

I Nederländerna finns ingen lagreglerad skyldighet för slakterier att ha kamerabevakning. Det pågår ett arbete med utformning av ett lagförslag om obligatorisk kamerabevakning på bland annat slakterier, vilket skulle kunna komma att införas under 2024. Kameraövervakning på slakterier finns dock redan i stor utsträckning i landet och används aktivt i arbetet med tillsyn av djurväl-färden på slakterier. Sedan 2017 har det pågått ett arbete med överenskommelser mellan den holländska livsmedelssäkerhetsmyndigheten, NVWA, och slakterinäringen i landet om införande och utformning av kamerabevakning på slakterierna i syfte att stärka djurskyddet. Det är ett frivilligt samarbete inom sektorn men i överenskommelserna ingår samtliga av de cirka 90 största slakterierna för fjäderfä och rött kött i landet. De minsta slakterierna är undantagna från överenskommelserna och ingår därför inte. I överenskommelserna ingår att slakterierna har kamerabevakning i sina lokaler där levande djur hanteras. Det finns utformat ett antal kontrollpunkter för kamerabevakning, vilka skiljer sig mellan olika djurslag. De inspelade bilderna ska sedan lagras i 28 dagar. Det är slakterierna som bekostar och installerar kamerorna samt äger utrustningen och det inspelade materialet. Slakterierna har därmed även möjlighet att använda inspelningarna för egen tillsyn och som ett led det egna förbättringsarbetet.

Samtliga slakterier samarbetar med NVWA som utför kamerainspektioner regelbundet ute på slakterierna. Kamerainspektionerna finansieras med statliga medel. På de cirka 40 större slakterierna görs kamerainspektioner två gånger i månaden och på de cirka 50 medelstora slakterierna görs en kamerainspektion i månaden. Under en kamerainspektion granskas två timmars inspelningar från olika dagar och kontrollpunkter. För det fall ett slakteri inte samarbetar kring kamerainspektioner, intensifierar NVWA i stället den fysiska tillsynen på slakteriet. Den tillsynen får slakteriet själva betala för. I de fall inspektören upptäcker en brist, kontrollerar även en veterinär det inspelade materialet för att besluta om åtgärd ska vidtas. Under 2020 delades

de första varningarna och vitena ut efter inspektion av bildupptagningar.

NVWA har 2021 gjort en utvärdering av den kameraövervakning som man haft på slakterierna i landet.⁶ Enligt NVWA utgör kameraövervakningen ett bra komplement i arbetet med att stärka djurskyddet. Av utvärderingen framgår bland annat att 86 procent av de veterinärer som inspekterat anser att det finns ett mervärde för djurskyddet genom kamerabevakningen. Samarbetet från slakterinäringen är stort och alla de 90 största slakterierna i landet har angett att de samarbetar till nuvarande kameraövervakning på frivillig basis. Av kamerainspektionerna på slakterier som hanterar rött kött har 5,9 procent lett till en rapport om upptäckta brister som utgör grund för vite eller varning. Detta kan jämföras med övriga djurskyddskontroller där motsvarande siffra ligger på 0,8 procent för slakterier som hanterar rött kött och har konstant tillsyn. Vad gäller fjäderfäslakterier har kontrollpunkterna enligt utvärderingen gett värdefull tillsynsinformation men inga så allvarliga brister att det lett till rapport om upptäckta brister som utgjort grund för vite eller varning.

Enligt NVWA skulle kameraövervakningen på lång sikt kunna bidra ännu mer till kontrollen av djurskyddet på slakterier genom bland annat fler kamerabevakade positioner, införande av så kallade smarta kameror och andra typer av sensorer. Slakterinäringen är däremot enligt rapporten skeptiska till en utökning av kamerabevakningen då det upplevs att tillsynstrycket redan är högt. Det finns dock en villighet från näringen att diskutera sätt för att uppnå en förbättrad och mer effektiv tillsyn av djurskyddet.

8.5 Norge

I Norge finns ingen reglering om kamerabevakning på slakterier. År 2020 genomfördes en utredning av Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund, och den norska livsmedelssäkerhetsmyndigheten, Mattilsynet, med frågeställningen om kamerabevakning på slakterier kan ha en positiv effekt på djurvälfärden.⁷ Utredningen genomfördes på uppdrag av

⁶ Cameratoezicht dierenwelzijn in slachthuizen: werkbare maar complexe aanpak met meerwaarde, Nederlandse Voedsel – en Warenautoriteit, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2021.

⁷ Kan kameraovervakning ha en positiv effekt på dyrevelferden i slakterier? En utredning foretatt av Kjøtt- og fjørfebransjens Landsforbund og Mattilsynet i samarbeid etter oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet, 25.11.2020.

det norska Jordbruks- och livsmedelsdepartementet. De övergripande slutsatserna som utredningen kom fram till var att kamerabevakning kan ha en positiv men begränsad effekt för djurvälståndet. Utredningen kom även fram till att en lagreglering troligen skulle krävas för att kamerabevakning ska kunna införas på samtliga norska slakterier och att behovet av bevakning måste vägas mot integritetshänsyn och de kostnader som skulle uppstå till följd av en sådan reglering.

I utredningen deltog endast ett slakteri som sedan 2019 hade kameraövervakning på områden där djur hanterades. Det aktuella slakteriet bedrev slakt av nötkreatur, småboskap och grisar. På slakteriet fanns 10 kameror som visade bilder i realtid och kontinuerligt gjorde inspelningar, vilka skickades till datorer hos särskilt utsedd personal på slakteriet. Inspekingarna användes av slakteriet för att:

- genom stickprov kontrollera att bestämmelser och beslutade rutiner följdes,
- hitta orsaker till oönskade händelser,
- utbilda anställda, och
- verifiera antalet djur från enskilda producenter.

Merparten av kamerorna var placerade i takhöjd, minst två meter upp på väggen, så att djuren, hanteringen av djuren och lokalerna visades i en vinkel uppifrån. Samtliga kameror gav enligt utredningen en bra överblicksbild och kunde inte blockeras av förbipasserande, utrustning eller liknande. Kamerorna var placerade för att spela in följande:

- platsen för avlastning av grisar och småboskap,
- platsen för avlastning av nötkreatur,
- 90 procent (två vinklar) av slakteriets nya grisstall,
- 50 procent (två vinklar) av slakteriets äldre grisstall,
- platsen för elbedövning och avlivning av småboskap,
- platsen för avblodning av grisar som bedövats genom koldioxid,
- platsen där storboskap bedövas genom bultpistol, och
- platsen för avblodning av storboskap.

Det var två olika typer av kameror, i två olika prisklasser. Båda sorterna hade bra bild i realtid men inspelningskvaliteten på kamerorna skilde sig. De billigare kamerorna visade inspelningar som korta filmsekvenser medan den dyraste kameran visade kontinuerliga bilder. De billigare kamerorna kostade cirka 3 000 norska kronor och den dyraste kameran kostade cirka 20 000 norska kronor. Enligt utredningen var det skillnad i kvalitet på de billigare kamerorna och den dyrare kameran. Även om mycket gick att se på de korta filmsekvenserna, var det svårt att se till exempel hur djur rörde sig och om de haltade. Det gick dock bra att se hur anställda agerade, om sticktiden var godtagbar och om rätt utrustning användes för bedövning och avblodning.

Upplevelsen från slakteriet i utredningen var att de hade fått en bättre överblick av avlastningen av djur, särskilt nötkreatur, sedan kamerorna installerades. Utformningen av avlastningen på slakteriet var sådan att det var svårt att göra bra observationer på plats och det fanns risk att stå i vägen eller störa djuren. Genom kamerainspelningarna kunde slakteriet även se hur djur lastades av på kvällar eller helger då slakteriets egen personal inte var på plats. Slakteriet uppgav även att kamerorna gav en bra överblick av hur bedövning och avlivning skedde och att rutiner för dessa moment följdes. Slakteriet har använt filmerna för att hitta anledning till avvikelser som upptäckts av slakteriet, eller av Mattilsynet. Kamerorna i stallarna har slakteriet haft mindre användning för. Åsikterna om kamerabevakningen bland de anställda på slakteriet har varierat. Vissa tänker inte så mycket på det, medan andra menar att det är ett uttryck för bristande tillit från ledningens sida.

Det var inte varit möjligt att bedöma om kamerabevakningen lett till förändrat beteende hos personalen och färre avvikelser. Anledningen till detta är att kamerorna varit i drift under en begränsad tid och att det har registrerats få avvikelser från djurskyddsbestämmelserna, såväl innan som efter att kamerorna installerades. För slakteriets del har värdet av kamerabevakningen framför allt varit att kunna följa upp om de anställda följer rutinerna.

Slutsatsen i utredningen är att det behövs mer data för att kunna dra några säkra slutsatser om vilken faktisk effekt kamerabevakning kan ha för djurs välbefinnande. Bland annat menade man att det krävs information om antalet avvikelser innan uppsättning av kameror och efter uppsättning av kameror. Därutöver bedöms det krävas att fler

slakterier ingår i en sådan utredning. Trots detta gjorde utredningen en bedömning av vilka möjliga eller troliga effekter kamerabevakning på slakterier kan ha. Detta baserades framför allt på den information utredningen fått från det aktuella slakteriet. Därutöver ingick information de fått om erfarenheter från andra länder, kunskap om generella djurskyddsutmaningar på slakterier och erfarenheter från Mattilsynets tillsyn på slakterier. Input från slakteribranschen och från Mattilsynets personal som utövar tillsyn på slakterier.

Generellt menade man att ökad kunskap och intresse för djurskydd samt ett alltmer systematiskt djurskyddsarbete har positiv effekt för djurvälståndet. Kamerabevakning kan enligt utredningens bedömning sannolikt bidra till att förstärka denna effekt genom att öka sannolikheten för att upptäcka brister och förbättra underlaget för att kunna hitta bra lösningar. Även om slakterierna i Norge är skyldiga att arbeta systematiskt med djurskydd, kunde man i utredningen konstatera att kameraövervakning inte är obligatoriskt och att de flesta slakterier i Norge inte har någon kamerabevakning. Anledningen till detta var enligt utredningen främst med hänsyn till de anställdas integritet och att det generellt finns en osäkerhet kring nyttan med kamerabevakning. Därutöver kan kamerabevakning uppfattas som en brist på förtröende för de anställda.

För slakteriernas del bedömdes nyttan med kamerabevakning vad gäller djurvälståndet främst vara en ökad möjlighet att kontrollera att bestämmelser och rutiner följs. Det gäller samtliga områden där levande djur hanteras. Kameraövervakning bedömdes även med fördel kunna användas för intern utbildning. För väldigt små slakteriers del menade man att nyttan inte var densamma. Detta då det är få anställda och få som har möjlighet att följa upp det som framkommer på inspelningarna.

För tillsynsmyndighetens del framfördes att det finns en relativt god uppfattning om djurvälståndet på slakterier genom den tillsynspersonal som är på plats på slakterierna under tiden som slakten pågår. Även om det inte finns kapacitet för tillsynspersonalen att bevaka alla positioner konstant framfördes att man kan göra riskbedömningar och prioriteringar av tillsynen. Även om Mattilsynet var medvetna om att det inte kan uteslutas att slakteripersonalen påverkas av när Mattilsynets personal närvarar och observerar, var det Mattilsynets bedömning att videoinspelningar inte kan ge särskilt mycket mer eller bättre information än vad inspektörerna själva kan observera på plats. Det finns flera exempel på kontroller som inte kan utföras på annat

sätt än genom närvaro på plats, som till exempel kontroll av djurens reflexer för att bedöma bedövningens effekt. Andra exempel på kontroll där kamerabevakning inte bedöms särskilt lämplig är undersökning av skottplacering vid bedövning med bultpistol, vilket bäst kontrolleras genom kontroll i efterhand av djurhuvudet på plats, eller kontroll av nivån på elbedövning, vilket bäst kontrolleras genom registrerad dokumentation. Det finns dock flera kontroller där kamerabevakning bedömdes kunna ge bra information. Exempel på detta var att djuren avblodas på ett korrekt sätt, att avblodningen sker tillräckligt snabbt efter bedövning, att blodflödet efter stickning är tillräckligt starkt. Annat exempel är om djuren uppenbarligen inte är tillräckligt bedövade eller om slakteripersonalen bedövar en andra gång. Bildinspelningar bedömdes också kunna ge värdefull information om hanteringen av djur vid avlastning och andra förflyttningar i slakteriet, särskilt då det inte är ovanligt att djur anländer till slakteriet vid tidpunkter då tillsynspersonal inte är på plats på slakteriet. Drivning av djur skulle potentiellt även kunna underlättas och minska stressen för djuren, om tillsynen kan ske genom bevakning av bildupptagningar. Vidare kan kameraövervakning vara till nytta i situationer för det råder tvivel eller oenighet om vad som skett, hur djuren behandlats eller när de har kommit till skada. Enligt Mattilsynets erfarenhet är det dock sällan fråga om enstaka, allvarliga incidenter på slakterier där bildinspelningar kunnat ha betydelse. Mattilsynets bedömning är att även om det skulle finnas bildupptagningar som myndigheten har tillgång till skulle kapaciteten att granska dem vara begränsad. Troligtvis skulle inspelningarna endast användas i konkreta situationer vid misstanke om avvikelse från djurskyddsbestämmelserna och i form av stickprov. Platser som kan vara värdefulla att kamerabevaka ur ett djurskyddsperspektiv – utöver de platser som var kamerabevakade på slakteriet i den norska utredningen – är drivgångar och uppstallning av framför allt nötkreatur, och området för klippning av får.

8.6 Övriga länder

I Frankrike infördes en lag 2018 för en tvåårig försöksperiod där slakterier på frivillig basis kunde installera kamerabevakning. I februari 2020 hade endast tre av 934 slakterier i Frankrike installerat kamera-

bevakningssystem. Det blev inget av det lagförslag som skulle gjort kamerabevakning obligatoriskt i Frankrike.⁸

Belgien har ingen lagstiftad skyldighet för slakterier att ha kamerabevakning. Det finns dock en skyldighet för slakterier i den belgiska regionen Vallonien att ha kamerabevakning. Det finns även frivilliga överenskommelser mellan regeringen och slakterinäringen i den belgiska regionen Flandern om kamerabevakning på slakterier. Initiativet till överenskommelserna kom från slakterinäringen efter att det varit en djurskyddsskandal i media med inspelade bilder från ett slakteri. Det är slakterierna som äger utrustningen och behöriga myndigheter har möjlighet att efterfråga vissa bilder, vid misstanke om uppstådda djurskyddsincidenter. Kamerabevakningen ska ske av platser för avlastning, uppställning, ledgångar, bedövning och avblodning. De frivilliga överenskommelserna innebär en skyldighet för slakterierna att bevara bilderna i 14 dagar efter inspelning. Det finns ett antal fall där bilderna har använts för att visa uppstådda brister i djurvälrfärden. Vissa slakterier använder även inspelningarna i sitt eget utvecklingsarbete. Det finns pågående arbete med lagstiftningsförslag som skulle innebära en lagstiftad skyldighet för slakterierna att kamerabevakning.

I Tyskland finns ingen nationell lagstiftning om kamerabevakning på slakterier. Det har dock under 2019 gjorts frivilliga överenskommelser med slakterinäringen om kamerabevakning på slakterier i två tyska delstater. Detta i syfte att förbättra djurvälrfärden på slakterier.

I Rumänien finns endast krav på kamerabevakning vid kosher-slakt. Det är slakterierna själva som äger utrustningen men den officiella veterinären kan få tillgång till inspelat material.

I Finland finns ingen skyldighet för slakterier att ha kamerabevakning. Det finns dock ett lagförslag utformat som innebär att den finska livsmedelsmyndigheten ska ha möjlighet att sätta upp videobevakning på slakterier.

⁸ CCTV cameras in slaughterhouses: Modest benefits for animal welfare, <https://forum.effectivealtruism.org/posts/xTNrsFLvaMBu3rFZZ/cctv-cameras-in-slaughterhouses-modest-benefits-for-animal>.

9 Slakterier och kontroller

9.1 Inledning

Slakterierna utgör en del av livsmedelsproduktionen och spelar en viktig roll i att förse den svenska marknaden med köttprodukter. I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av de slakterier som finns i Sverige och de kontroller som görs av djurskyddet på slakterierna.

9.2 Slakterierna i Sverige

Slakterierna i Sverige är av varierande storlek och belägna över hela landet. De är specialiserade på olika sorters djur, främst nötkreatur, grisar och fjäderfä. Enligt Livsmedelsverkets samarbetsrapport *Kontrollen i livsmedelskedjan* fanns 123 registrerade slakterier i Sverige år 2021. Flest slakterier fanns inom gruppen för kött från tama hov- och klövdjur (95). Inom gruppen för kött från fjäderfä och hardjur fanns 19 registrerade slakterier och 12 slakterier var registrerade inom gruppen för kött av hägnat vilt.¹ De slakterier som bara slaktar små mängder fjäderfä och hardjur behöver inte godkännas av Livsmedelsverket utan endast registreras hos den kommun där verksamheten ska bedrivas. Sådana slakterier ingår därför inte i ovan uppräknade och det är oklart hur många sådana slakterier som finns i Sverige.

Vad gäller antal slaktade djur framgår av Livsmedelsverkets rapport *Sveriges livsmedelskontroll 2021* att det år 2021 utfördes 3 291 000 offentliga kontroller av slaktkroppar från tama hov- och klövdjur, 119 412 000 offentliga kontroller av slaktkroppar från fjäderfä och hardjur och 48 000 offentliga kontroller av slaktkroppar av hägnat vilt.²

¹ Kontrollen i livsmedelskedjan, Årlig rapport inlämnad av Sverige för perioden från 1.1.2021 till 31.12.2021, S 2023 nr 03, s. 17. Siffrorna avser slakterier som kräver fortlöpande eller regelbunden närvaro av personal eller företrädare för behöriga myndigheter i aktörernas lokaler.

² Sveriges livsmedelskontroll 2021, Livsmedelskontrollen från primärproduktion till konsument L – 2022 nr 16, s. 16 ff.

Bland de slakterier som slaktade fyrfota djur fanns åtta som hade en slakt som översteg 100 000 djur. Dessa åtta slakterier stod för drygt 80 procent av det totala antalet slaktade fyrfota djur. Övriga slakterier utgörs av mindre och mellanstora slakterier.³ Vad gäller fjäderfä var det tre slakterier som stod för cirka 80–90 procent av det totala antalet slaktade djur.

9.3 Kontroller och resultat

Livsmedelsverket är kontrollmyndighet för livsmedelskontroll vid slakterierna⁴ och är därför den myndighet som utför flest kontroller på slakterier. Livsmedelsverkets kontroll består i besiktning av levande djur före slakt, köttbesiktning efter slakt och så kallade särskilda kontroller vid slakt. Livsmedelsverkets kontroll på slakterierna omfattar, utöver mycket annat, kontroll av djurskyddet. Det är dock inte enbart Livsmedelsverket som har ansvar för djurskyddskontroller på slakterier, utan ansvaret är delat mellan länsstyrelserna och de officiella veterinärerna som är anställda av Livsmedelsverket. Upptäckta brister i djurskyddet kan Livsmedelsverket påtala genom avvikelserapporter och genom dialog med slakterierna. De kan även meddela länsstyrelsen i enskilda ärenden när brister på slakterierna inte åtgärdas. De officiella veterinärerna får fatta beslut i brådskande fall då djur lider och exempelvis besluta om avlivning eller om att stoppa slakten. Det är dock endast länsstyrelserna som fattar beslut om olika sanktioner som förelägganden och viten.

Länsstyrelsernas kontroller omfattar allt ifrån rutinkontroller – som är de planerade kontroller som länsstyrelsen utför – till kontroller efter klagomål och kontroller efter information från officiell veterinär angående bristande djurhållning som upptäckts i samband med slakt. Länsstyrelsen gör även kontroller för att följa upp brister som konstaterats vid en tidigare kontroll.

Av rapporten *Sveriges livsmedelskontroll 2021* framgår att Livsmedelsverkets personal utförde 188 620 kontrolltimmar fördelat på sammanlagt 195 anläggningar, varav 123 slakterier och 72 vilthanterings-

³ Enligt Jordbruksverkets statistik om antalet slaktade djur och klassning 2021, se <https://jordbruksverket.se/djur/djurtransportorer-och-slakterier/statistik-om-slaktade-djur-och-klassning>.

⁴ Vad gäller livsmedelskontroll på anläggningar som slaktar högst 10 000 fjäderfän och hardjur per år har dock de kommunala kontrollmyndigheterna kontrollansvar, jfr 58 § LIVSFS 2005:20.

anläggningar. Livsmedelsverket införde i maj 2021 ett nytt arbetssätt ”enkla täta kontroller” (ETK), där kontrollen av hantering av djur och livsmedel görs genom korta, standardiserade stickprovskontroller. Dessa kontroller har enligt rapporten ersatt flera av de särskilda kontrollerna samt nästan alla djurskyddskontroller vid slakterier som slaktar tama hov- och klövdjur. Av Livsmedelsverkets samarbetsrapport *Kontrollen i livsmedelskedjan* avseende år 2020 framgår att Livsmedelsverket genomförde 1 672 djurskyddskontroller på slakterier under det året och att det vid 385 kontroller observerades brister.⁵

Av Livsmedelsverkets samarbetsrapport *Kontrollen i livsmedelskedjan* avseende år 2021 framgår att länsstyrelserna gjorde 31 djurskyddskontroller på slakterier år 2021, 37 kontroller 2020 och 44 kontroller 2019. Enligt statistik från de djurskyddskontroller som länsstyrelsen genomförde år 2021 framgår att brister upptäcktes i totalt 16 procent av de kontrollpunkter som kontrollerades vid kontrollerna. Sammanlagt var det fråga om 66 olika kontrollpunkter men alla kontrollpunkter kontrollerades inte vid varje enskild kontroll. Den totala andelen brister var motsvarande det som varit året innan och något högre år 2019 (19 procent).⁶

Tabell 9.1 länsstyrelsens djurskyddskontroll slakterier 2019–2021, kontrollpunkter och andel upptäckta brister

Kategori	2021	2020	2019
Dokumentkontroll och arbetsrutiner (6 kontrollpunkter)	15 %	25 %	34 %
Drivning (10 kontrollpunkter)	10 %	13 %	17 %
Hållande och skötsel av djur (16 kontrollpunkter)	14 %	16 %	19 %
Utrustning och djurutrymmen (11 kontrollpunkter)	11 %	17 %	22 %
Bedövning (15 kontrollpunkter)	6 %	26 %	24 %
Avlivning/avblodning (8 kontrollpunkter)	19 %	23 %	31 %
Totalt:	16 %	16 %	19 %

Andelen brister varierar för de olika kontrollpunkterna inom varje kategori

Upptäckta brister finns i flertalet av kontrollpunkterna inom varje kategori och det framgår att det förekommer brister vid bland annat de kritiska momenten, bedövning och avlivning. Den högsta andelen brister framstår dock generellt gälla de standardrutiner som slakte-

⁵ Kontrollen i livsmedelskedjan, Årlig rapport inlämnad av Sverige för perioden från 1.1.2020 till 31.12.2020, S 2021 nr 03, s. 46.

⁶ Se tabell 9.1.

rierna ska ha och som ska beskriva hur samtliga moment i processen ska gå till.⁷ Ett exempel på detta är att det år 2021 inom kategorin avlivning/avblodning upptäcktes brister i 30 procent av kontrollerna avseende kontrollpunkten ”standardrutiner för kontroll av att djuret är dött är ändamålsenliga och efterlevs” jämfört med att det upptäcktes brister i 8 procent av kontrollerna avseende kontrollpunkten ”kontroll av att djuret är dött sker i enlighet med lagstiftningens syfte”.

Ett nationellt kontrollprojekt genomfördes på slakterier under 2022 med syfte att bland annat få en mer likvärdig kontroll, bidra till förebyggande djurskyddsarbete, stärka samsyn och samarbete mellan länsstyrelserna och Livsmedelsverkets officiella veterinärer på slakterier samt kartlägga regelefterlevnaden. Länsstyrelserna gjorde under året 107 kontroller på slakterier, vilket är betydligt fler än tidigare år. Av länsstyrelsernas och de officiella veterinärernas kontroller framgår att brister förekommer vid bedövning och avlivning. Likt tidigare år är det framför allt höga andelar brister avseende de standardrutiner som slakterierna ska ha.⁸

⁷ Se Kontrollen i livsmedelskedjan, s. 46.

⁸ Nationell djurskyddsrapport 2022, En redovisning av kontrollmyndigheternas arbete – Sammanfattning.

10 En lag om kamerabevakning på slakterier

10.1 Inledning

Vi har i uppdrag att analysera hur kamerabevakning skulle kunna användas för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras på slakterier och lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga för att det ska vara möjligt att införa obligatorisk kamerabevakning på slakterier.

Vi har kommit fram till att kamerabevakning skulle kunna stärka djurskyddet på slakterier men att det är oklart i hur stor utsträckning. I kapitlet utvecklar vi vårt resonemang och lyfter fram de fördelar för djurskyddet som kamerabevakning på slakterier skulle kunna bidra till (avsnitt 10.2). De potentiella fördelarna med kamerabevakning behöver dock vägas mot framför allt de integritetsintrång som kamerabevakning skulle innebära för de som hamnar på bildupptagningarna och som i många fall kommer att bli kamerabevakade på sin arbetsplats (se bland annat avsnitt 10.3 och kap. 11) och de kostnader som följer av krav på kamerabevakning (se kap. 14).

Om det ska införas krav på kamerabevakning, har vi kommit fram till att det bör vara slakterierna som ansvarar för kamerabevakningen men att de bör kompenseras ekonomiskt så långt det är möjligt. Kravet på kamerabevakning bör som utgångspunkt gälla samtliga slakterier som slaktar landlevande djur och bevakningen bör avse alla de djurslag som slaktas på slakterierna. Vi har vidare gjort bedömningen att kravet på kamerabevakning ska omfatta krav på rörliga bilder men inte ett krav på ljud. I kapitlet utvecklar vi vårt resonemang och förklarar varför vi kommit fram till dessa slutsatser (avsnitt 10.3).

Om kamerabevakning blir obligatoriskt på slakterier bör det regleras i en särskild lag. I kapitlet lämnar vi förslag till vilka bestämmelser en sådan lag bör innehålla (avsnitt 10.4).

Den översyn som pågår av djurskyddslagstiftningen inom EU behövs beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

10.2 Kamerabevakning kan stärka djurskyddet

Vår bedömning: Kamerabevakning kan utgöra ett verktyg för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras på slakterier. Den viktigaste kontrollen av djurskyddet på slakterier är den som sker genom fysisk kontroll på plats. Granskning av bilder från kamerabevakning bör inte ersätta några fysiska kontroller på slakterierna.

Utifrån de erfarenheter som inhämtats under utredningen, bland annat från internationella kontakter och synpunkter från berörda aktörer, bedömer vi att kamerabevakning på slakterier skulle kunna stärka djurskyddet för de djur som hanteras där. Det är dock svårt att bedöma hur stort mervärde kamerabevakning på slakterier skulle kunna medföra för djurvälståndet. Den övervägande generella uppfattning som framkommit under utredningen vid möten med slakterinäringen, veterinärer, tillsynsmyndigheter och djurrättsorganisationer är att den viktigaste kontrollen av djurskyddet på slakterier är den fysiska kontroll som görs på plats på slakterierna. Uppfattningen stöds även av de slutsatser som dragits i den norska utredningen om kamerabevakning på slakterier (se avsnitt 8.5). Granskning av bilder från kamerabevakning bör därför enligt vår mening inte ersätta några fysiska kontroller på slakterierna, utan i stället utgöra ett komplement till den offentliga kontrollen. Vi ser inte att det finns något hinder för sådana kompletterande bestämmelser vare sig i EU:s förordning om offentlig kontroll eller i övriga bestämmelser om offentlig kontroll på djurskyddsområdet. Frågan om hur kamerabevakning kan påverka den riskklassificering som ska göras enligt artikel 9.1 i EU:s förordning om offentlig kontroll och som ligger till grund för den riskbaserade djurskyddskontrollen är svårt att spekulera kring. Detta framför allt eftersom vi inte har kunnat bedöma hur stort mervärde kamerabevakning skulle ha.

I Sverige finns i dag en hög nivå av djurskydd genom den gällande djurskyddslagstiftningen. De företag som driver slakterier ansvarar för djurens välbefinnande under den tid djuren är på slakteriet och slakterierna är skyldiga att se till att samtliga bestämmelser om djurskydd

som gäller för verksamheten följs. Det genomförs även offentliga kontroller av att djurskyddslagstiftningen följs på slakterierna. Den kontrollen utövas dels av officiella veterinärer och assistenter anställda av Livsmedelsverket, dels av länsstyrelserna. Livsmedelsverkets personal kontrollerar alla djur innan slakt för att säkerställa att de ser friska och välmående ut. På de större slakterierna finns officiella veterinärer på plats under hela den tid som slakt pågår. Det innebär dock inte att de är närvarande under samtliga moment av slakten, eller att de kan ha uppsikt över allt som händer vid hanteringen av djuren.

Det finns en del statistik över de djurskyddsbrister som har upptäckts vid kontroller på slakterier av Livsmedelsverkets personal och av länsstyrelserna (se kap. 9). Det finns dock ingen heltäckande bild av hur efterlevnaden av djurskyddsbestämmelserna faktiskt är på slakterierna. Det är därför inte möjligt att fullt ut bedöma det potentiella värdet av att införa kamerabevakning på slakterier. De större svenska slakterier som vi har besökt och som har kamerabevakning, har uppgett att kamerabevakningen enligt deras erfarenhet har haft ett mycket begränsat värde ur ett djurskyddsperspektiv.

Av de internationella erfarenheter i Europa som har inhämtats i utredningen (se kap. 8) framgår att tillsynsmyndigheterna i England har bedömt att kamerabevakningen på slakterier har lett till en bättre djurvälstånd. I Nederländerna har det gjorts en utvärdering av den kameraövervakning som slakterinäringen och den holländska livsmedels-säkerhetsmyndigheten träffat överenskommelser om. I den utvärderingen framkom att en stor majoritet av de inspekterande veterinärerna anser att kamerabevakningen medfört ett mervärde för djurskyddet på slakterierna. Det framgår också av den utvärderingen att det har upptäckts en större andel djurskyddsbrister på slakterier för rött kött vid kamerainspektioner än vid de ordinarie djurskyddskontrollerna. I England, Nederländerna och Belgien framgår att bildinspelningar har använts och fyllt ett syfte i olika djurskyddsärenden. I den norska utredningen om kamerabevakning på slakterier var det utredningens bedömning att kamerabevakning kan ha en positiv men begränsad effekt för djurvälståndet.

Vi bedömer, likt bland annat den norska utredningen, att kamerabevakning på slakterier kan ha en positiv allmänpreventiv inverkan på slakteripersonalens beteende genom vetskapen att bevakning sker av djurhanteringen. Utifrån de erfarenheter vi fått ta del av framgår dock inte om effekten varit sådan på de slakterier som har infört kamera-

bevakning. Anledningen till detta är enligt vår uppfattning huvudsakligen att man inte har haft tillräckliga data avseende hur situationen sett ut innan kamerorna installerats. Hur stor den allmänpreventiva effekten kan vara påverkas även av flera olika faktorer. En av faktorerna som påverkar är hur stort utrymmet för förändring är, det vill säga hur vanligt förekommande brister är utan kamerabevakning. Det har även betydelse hur lätt det är att undvika de brister som förekommer och vilken medvetenhet som finns hos personalen om bristerna. För att den allmänpreventiva effekten ska vara god krävs enligt vår bedömning även att det sker någon form av regelbunden kontroll av det inspelade materialet och att åtgärder vidtas vid upptäckt av brister. Detta skulle kunna ske genom rutiner för egenkontroll på slakterierna eller genom kontroller som de behöriga myndigheterna utför. Vårt förslag omfattar dock endast kamerabevakning som ett komplement till den kontroll som myndigheterna redan i dag utför. Skälen till detta är framför allt den osäkerhet som finns avseende hur nyttan med kamerabevakning och att det med hänsyn till detta inte framstår proportionerligt – med beaktande av både risker ur ett integritetsskyddsperspektiv och den administrativa och ekonomiska börda det skulle innebära för slakterier att införa bestämmelser om egenkontroll avseende kamerabevakningen – att i dagsläget kräva detta av slakterierna. Förslaget hindrar dock inte slakterierna från att använda bildmaterialet för sådan egenkontroll. En sådan användning av materialet förutsätter dock en egen bedömning från slakteriets sida avseende förenlighet med gällande bestämmelser om bland annat dataskydd. Med detta sagt bedömer vi ändå att bildupptagningar för slakteriernas egen del skulle kunna vara värdefullt som underlag i det preventiva utvecklingsarbetet med djurskyddet.

Vidare bedömer vi att kamerabevakning kan ge värdefull information vid upptäckt av misstänkta djurskyddsbrister, där orsaken eller händelseförloppet inte är klarlagt, eller där det krävs ytterligare utredning. Kamerabevakning kan i ett sådant skede ge mer information om vad som har hänt om det skett på ett ställe där kamerabevakning finns. Att så är fallet framgår av bland annat erfarenheter i England och enligt den norska utredningen.

Något som lyfts fram som värdefullt av både internationella kontakter och av olika aktörer i Sverige är att kamerabevakning kan möjliggöra utredning och kontroll av hanteringen av djur på slakterierna vid

tidpunkter då slakteripersonal eller tillsynspersonal inte är på plats. Det är även vår uppfattning att så är fallet.

Ytterligare fördelar med kamerabevakning är att det kan användas i situationer och på platser där det är svårt att se vad som händer, till exempel vid gasbedövning, eller i situationer där närvaro av kontrollpersonal kan vara riskfylld, försvåra hanteringen av djuren eller stressa djuren. Exempel som ofta lyfts fram i detta sammanhang är avlastning och i vissa fall drivning av djur.

10.3 Kamerabevakning bör gälla alla slakterier och avse de platser där levande djur hanteras

Vår bedömning: Vid ett införande av obligatorisk kamerabevakning på slakterier, bör det vara slakterierna som köper in och äger utrustningen för kamerabevakningen samt ansvarar för underhåll och drift. Slakterierna bör så långt det är möjligt kompenseras för de ekonomiska konsekvenser som förslaget medför. Kravet på kamerabevakning bör som utgångspunkt gälla samtliga slakterier. Kamerabevakningen på slakterierna bör avse alla de djurslag som slaktas på anläggningarna. Kravet på kamerabevakning bör också omfatta samtliga områden på slakteriet där levande djur hanteras och avse all tid som där finns levande djur. Det bör finnas krav på bild- men inte ljudupptagning.

Slakterierna bör ansvara men kompenseras för kamerabevakningen

Det bör vara slakterierna som köper in, installerar, underhåller och ansvarar för driften av kamerabevakningen. Under förutsättning att kamerabevakningen ska bedrivas löpande och under tid då kontrollpersonal inte är på plats framstår det inte lämpligt att någon annan aktör än de enskilda näringsidkarna (slakterierna) bedriver bevakningen. En anledning till detta är att ett system med kamerabevakning på slakterier skulle innebära att det sker löpande bevakning i enskilda näringsidkares lokaler. Det skulle vara en mycket ingripande åtgärd om staten på något sätt skulle bedriva sådan bevakning. Det skulle även med-

föra svårigheter vad gäller bland annat frågor om tillträde till lokalerna för underhåll av utrustningen med mera.

Under förutsättning att det är slakterierna som bedriver kamerabevakningen ligger det även närmst till hand att det är slakterierna som ansvarar för inköp och underhåll av utrustningen. Det ger de enskilda slakterierna möjlighet att utifrån sina egna förutsättningar – och med beaktande av de krav som ställs på kamerabevakningen – välja den lösning som passar dem bäst. Omständigheter som spelar in kan exempelvis vara utformning av lokaler, befintlig it-infrastruktur och eventuellt befintligt kamerabevakningssystem. En annan ordning skulle sannolikt även innebära väsentliga administrativa och praktiska svårigheter. Ur ett integritetsskyddsperspektiv är det även lämpligt att personuppgiftsansvaret ligger så nära de registrerade som möjligt.

Även om slakterierna enligt vår bedömning bör äga och ansvara för inköp, installation och underhåll av utrustningen för kamerabevakningen, bör slakterierna kompenseras så långt det är möjligt för nya utgifter som följer av den föreslagna lagstiftningen. Kamerabevakning enligt vårt förslag kommer oundgängligen att innebära en administrativ belastning för slakterierna. Att slakterierna även ska bära den ekonomiska bördan som följer av ett sådant krav framstår som oproportionerligt, särskilt med beaktande av slakteriernas olika förutsättningar. Kompensationens utformning behöver utredas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Hänsyn behöver då tas både till EU:s statsstödsregler och EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Jordbruksverket framstår som lämplig myndighet att administrera stödet.

Samtliga slakterier och djurslag

Den administrativa och ekonomiska bördan som kamerabevakning skulle leda till kan troligtvis enklast bäras av de större slakterierna, vilka även sett till antalet djur står för den absoluta merparten av slakten i Sverige. Samtidigt har det från flera håll under utredningens gång lyfts fram att nyttan med kamerabevakning kan vara som störst på de mindre slakterierna. Detta gör sig särskilt gällande på de slakterier som inte har närvaro av personal från Livsmedelsverket under all den tid som slakten pågår. Vår slutsats är därför att ett krav på kamerabevakning bör gälla samtliga slakterier. För vissa slakterier, som exempelvis de allra minsta slakterierna där slakt endast pågår vid enstaka

tillfällen per år, kan dock ett krav på kamerabevakning framstå som oproportionerligt. Det bör därför finnas möjlighet för exempelvis Jordbruksverket att föreskriva om undantag i vissa situationer.

Det har inte gått att fastställa att värdet av kamerabevakning skiljer sig markant mellan olika djurslag, varför det inte finns anledning att undanta något djurslag från kravet på kamerabevakning.

Samtliga områden där levande djur hanteras

Ur ett djurskyddsperspektiv är det särskilt angeläget med kamerabevakning av de mest kritiska momenten, som bedövning och avblodning. Samtidigt har det framkommit att brister i djurskyddet uppstår vid samtliga moment där levande djur hanteras och att det finns särskilda fördelar med kamerabevakning vid andra moment än bedövning och avblodning. Det finns även en fördel med att inkludera samtliga led i hanteringen av levande djur på slakterierna och på så sätt inte undanta någon viss del, som felaktigt skulle kunna uppfattas som mindre viktig ur ett djurskyddsperspektiv.

Som vi ovan redogjort för är det vår bedömning att kamerabevakning inte kan ersätta den fysiska kontrollen utan endast som ett komplement. Moment där kamerabevakning kan fylla en funktion är till exempel vid avlastning för att kontrollera djurens skick vid ankomst till slakterierna och för att tillse att avlastningen sker på ett korrekt sätt, även om det inte innebär att själva besiktningen av djuren kan göras med hjälp av kamerabevakningen. Avlastning sker ibland under tider då varken slakteripersonal eller tillsynspersonal är på plats. Det kan därför vara särskilt angeläget med kamerabevakning av en sådan plats om det exempelvis senare finns tecken på någon djurskyddsbrist som bättre kan förstås genom kontroll av bildmaterial från avlastningen. Det kan också vara svårt för tillsynspersonal att placera sig på ett lämpligt ställe i samband med avlastning för att inte vara i vägen eller skapa ytterligare stress för djuren och samtidigt kunna kontrollera djurens skick och hanteringen av djuren. Det finns även risk att det sker flera saker samtidigt, vilket gör att det kan finnas skäl att även kontrollera bildupptagningen i vissa fall.

Vid uppställning kan kamerabevakning användas för att se till att gällande regler följs. Det kan också fylla ett syfte att ha bevakning av djuren under tider när personal inte är på plats och kan observera.

Vid drivningen av djur kan kamerabevakningen användas för att se till att djuren drivs och hanteras på rätt sätt och i enlighet med gällande bestämmelser.

I samband med bedövning kan kamerabevakning användas bland annat för att bedöma hur djuren hanteras, tiden mellan bedövning och avblodning, fixering och förekomsten av så kallad ombedövning. Kamerabevakning vid avblodning kan användas för att kontrollera att djuret är korrekt bedövat vid tiden för avblodning och att avblodningen sker på ett korrekt sätt.

Kamerabevakning kan även användas för att bedöma personalens kompetens vid hantering av djuren samt för att undersöka om slakteriets standardiserade rutiner följs.

Ur ett integritetsskyddsperspektiv är kamerabevakning integritetskänsligt i alla moment som inkluderar mänsklig hantering av djuren och kanske främst vid de mer kritiska momenten som bedövning och avblodning, men även vid drivning av djuren. Personalutrymmen där inga levande djur vistas är i detta sammanhang inte aktuellt och därför inte något vi kommenterar vidare. Med hänsyn till syftet med kamerabevakning i detta sammanhang har vi svårt att exkludera några områden på slakterierna där levande djur hanteras.

Vår sammantagna bedömning är därför att ett krav på kamerabevakning bör gälla samtliga de områden på slakteriet där levande djur hanteras, vilket inkluderar områden för avlastning, uppställning, drivgångar samt områden för bedövning och avblodning. Detta innebär dock att det blir fråga om en relativt omfattande kamerabevakning på slakterierna, vilket även är personers dagliga arbetsplats (se vidare kap. 11). Det innebär även en administrativ belastning för framför allt slakterierna. Trots detta är vår bedömning ändå vid en intresseavvägning att integritetsintrånget och den administrativa börda det innebär för slakterierna inte väger tyngre än fördelarna som kamerabevakning skulle kunna innebära för djurvälståndet. Vad gäller den ekonomiska bördan av kamerabevakningen är, som ovan framgår, vår bedömning att den så långt som möjligt bör bäras av staten.

Rörliga bilder men inget krav på ljud

För att kamerabevakning ska kunna fungera som ett verktyg för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras på slakterier behöver systemet generera rörliga bilder av tillräckligt god kvalitet som är möjliga att granska (se vidare vårt förslag i avsnitt 10.4.6). Vad gäller frågan om ljudupptagning i anslutning till bildupptagningen skulle det i flera fall kunna fylla en viktig funktion för att bedöma situationer man ser på bildupptagningen samt djurens välmående. Ett viktigt tecken på att djur upplever smärta eller stress är via vokalisering. Ljudupptagning skulle kunna utgöra ett hjälpmedel, och i vissa fall vara avgörande, för att bedöma djurens medvetandegrad och eventuella lidande. Exempel på detta kan vara när ett djur sticks vid avblodning, efter en misslyckad bedövning. Djuret kan på en bildupptagning förefalla vara medvetslöst men via ljudupptagning skulle viss typ av vokalisering kunna uppfattas som påvisar bristen. Ljudupptagning skulle även kunna ge en tydligare bild av avvikelser som kan uppfattas vid bildupptagning. Exempelvis kan ljudupptagning vara avgörande för att kunna uppfatta om bedövning med krutdrivna bedövare har fungerat eller inte. Ljudupptagning är också viktigt för att kunna uppfatta om djur blir stressade av till exempel elchocker eller hård hantering. Det kan därför ur ett djurskyddsperspektiv vara till stor nytta att ha ljudupptagning i anslutning till bildupptagningen.

Att inkludera ett krav på ljudupptagning skulle samtidigt innebära ett större integritetsintrång för de enskilda som kommer att förekomma på materialet för kamerabevakningen, eftersom ljudupptagning är särskilt integritetskänsligt. Vid en effektiv ljudupptagning är det oundgängligt att privata samtal bland dem som befinner sig i lokalerna skulle kunna uppfattas på inspelningarna. Det kan i detta sammanhang inte bortses ifrån att det kommer vara fråga om arbetsgivare som bedriver kamerabevakning av sin personal. Det finns även risk för att kamerabevakning med ljudupptagning ytterligare skulle inverka på både slakteriernas och Livsmedelsverkets möjlighet att rekrytera personal med rätt kompetens, vilket även vore negativt ur ett djurskyddsperspektiv. Det är inte heller självklart att ljudet från en ljudupptagning kan härledas till det som visas på bildmaterialet, vilket kan leda till tolkningssvårigheter. Ett krav på ljudupptagning skulle sannolikt även innebära merkostnader till följd av högre krav på den tekniska utrustningen.

Sammantaget är det vår bedömning att det inte bör införas ett krav på ljudupptagning i anslutning till bildupptagningen.

10.4 Kamerabevakning på slakterier bör regleras i en särskild lag

10.4.1 Det behövs en lag om kamerabevakning på slakterier

Vårt förslag: Skyldighet för slakterier att ha kamerabevakning i sina lokaler av djurskyddsskäl ska regleras i en särskild lag.

Ett tvingande krav för slakterier att ha kamerabevakning behöver regleras i lag. Vår bedömning är att en sådan reglering lämpar sig bäst i en egen lag. Alternativet hade varit att ta in bestämmelserna i djurskyddslagens kapitel om slakt och annan avlivning av djur. Djurskyddslagen är dock en ramlag som innehåller de bestämmelser som är grundläggande och centrala för djurs välfärd (se prop. 2017/18:147 s. 48). En reglering om kamerabevakning skulle enligt vår bedömning vara allt för detaljerad och innehålla särreglering som endast gäller kamerabevakning. Vårt förslag är därför att införa de föreslagna bestämmelserna i en särskild lag.

10.4.2 Lagens syfte och tillämpningsområde

Vårt förslag: Syftet med den nya lagen ska vara att införa ett krav på kamerabevakning på slakterier för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras på slakterier. Lagens syfte och tillämpningsområde ska framgå direkt av författningstexten.

Vi anser att den nya lagen ska innehålla en bestämmelse som anger lagens syfte och tillämpningsområde. Även om syftesbestämmelser saknar eget materiellt innehåll, kan en sådan bestämmelse ändå fylla en viktig funktion genom att ge vägledning om hur de materiella bestämmelserna i lagen ska tolkas. Syftet med lagen ska vara att införa kamerabevakning på slakterier för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras där. Avsikten är att genom kamerabevakning uppnå en större regel efterlevnad och därmed också ett förbättrat djurskydd.

Den föreslagna lagens tillämpningsområde avgränsas till slakterier. Vilka verksamheter som inbegrips i författningens slakteribegrepp ska framgå av lagens definitioner (se nedan, avsnitt 10.4.3).

10.4.3 Lagens definition av ett slakteri

Vårt förslag: Endast slakterier som bedriver sådan verksamhet som avses i artikel 2 k i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning (avlivningsförordningen) eller andra anläggningar som slaktar små mängder fjäderfä och hardjur på gården för leverans till konsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar som levererar sådant kött direkt till konsumenter ska omfattas av den föreslagna lagstiftningen.

Redan av avgränsningen av vårt uppdrag följer att vi inte ska undersöka frågan om kamerabevakning på andra anläggningar än de slakterier där landlevande djur slaktas. Som vi ovan angett och utvecklat (se avsnitt 10.3) har vi i övrigt bedömt att kravet på kamerabevakning bör gälla samtliga slakterier och avse alla de djurslag som slaktas på anläggningarna.

I artikel 2 (k) i avlivningsförordningen definieras slakteri som varje anläggning där landlevande djur slaktas och som faller inom tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 853/2004. I artikel 1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 853/2004 av den 29 april 2004 om fastställande av särskilda hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung framgår att förordningen innehåller hygienregler för livsmedel av animaliskt ursprung och gäller för livsmedelsföretagare, med vissa angivna undantag. De huvudsakliga undantagen från tillämpning av förordning (EG) nr 853/2004 anges i artikel 1.3 (a–e). Där anges att förordningen inte ska tillämpas på (a) primärproduktion för användning inom privathushåll, (b) enskildas beredning, hantering eller lagring av livsmedel för konsumtion inom privathushåll, (c) producenters direkta leveranser av små mängder primärprodukter till konsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar som levererar direkt till konsumenter, (d) producenters direkta leveranser av små mängder kött från fjäderfä och hardjur som slaktas på gården till konsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar som levererar sådant kött

direkt till konsumenter, och (e) jägare som levererar små mängder av frilevande vilt eller kött från frilevande vilt direkt till konsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar som levererar direkt till konsumenter. Definitionen av slakteri som finns i artikel 2 (k) avlivningsförordningen bedömer vi lämplig att använda även i den föreslagna lagen, men med tillägget att även andra anläggningar som slaktar små mängder fjäderfä och hardjur på gården för leverans till konsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar som levererar sådant kött direkt till konsumenter ska omfattas av den föreslagna lagstiftningen. Anledningen till att vi bedömer att även sådana anläggningar bör omfattas av kravet på kamerabevakning har vi utvecklat ovan (se avsnitt 10.3).

10.4.4 Begreppet kamerabevakning

Vårt förslag: Kamerabevakning enligt den föreslagna lagen ska definieras på samma sätt som i kamerabevakningslagen.

Kamerabevakning finns redan som begrepp i kamerabevakningslagen. I den lagen anges att med kamerabevakning avses att (1) en tv-kamera, ett annat optisk-elektroniskt instrument eller en därmed jämförbar utrustning, utan att manövreras på platsen, används på ett sätt som innebär varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning, (2) att en separat teknisk anordning för avlyssning eller upptagning av ljud används i samband med sådan användning av utrustning som avses i 1, eller (3) att en separat teknisk anordning används för att behandla bild- och ljudmaterial som tagits upp med sådan utrustning som avses i 1 eller 2.

Syftet med den föreslagna kamerabevakningen är inte i första hand personbevakning, vilket gör att det kan finnas skäl att frångå definitionen av kamerabevakning i kamerabevakningslagen. Samtidigt finns det ett värde i att inte skapa nya definitioner utan vidare anledning. För att det ska vara fråga om kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen krävs dessutom inte att syftet med bevakningen är personbevakning, utan endast att kamerabevakningen ger upphov till varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning. I förarbetena till kamerabevakningslagen (prop. 2017/18:231 s. 41 f.) anges att med personbevakning avses att människor kan identifieras genom bevakningen. För att en möjlighet till identifiering ska anses föreligga krävs

att sådana kännetecken kan iakttas som gör att man utan större osäkerhet kan skilja de personer som iakttas från andra personer. Så är till exempel fallet om hela personen eller personens ansikte syns tydligt. Även sådant som utmärkande klädsel, speciella kropps rörelser eller särskild kropps konstitution kan möjliggöra identifiering. Av förarbetena framgår vidare att varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning inte avser helt kortvarig personbevakning, där en enstaka identifierbar människa av en tillfällighet råkar passera i kamerans upptagningsområde. Sker personbevakningen under en längre tid eller om identifierbara människor regelbundet kommer in i kamerans upptagningsområde, omfattas dock kamerabevakningen av kamerabevakningslagens tillämpningsområde. Den nu föreslagna kamerabevakningen ska bevaka djuren men även hanteringen av djuren på slakterier. Enligt vår bedömning kommer kamerabevakningen därför i de allra flesta momenten även innebära en varaktig eller regelbundet upprepad personbevakning i kamerabevakningslagens mening. Vad avser de särskilda krav som i övrigt behöver ställas på den kamerabevakning som slakterier ska bedriva, kan detta regleras i en separat bestämmelse, utan att påverka innebörden av kamerabevakning. Vår bedömning är därför att definitionen av kamerabevakning ska vara densamma i den föreslagna lagen som i kamerabevakningslagen.

10.4.5 Personuppgiftsansvarig

Vårt förslag: Ett slakteri ska vara personuppgiftsansvarigt för den behandling av personuppgifter som slakteriet utför till följd av kamerabevakningen som sker med stöd av lagen.

Personuppgiftsansvarig är enligt artikel 4.7 i dataskyddsförordningen en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt enligt samma artikel. Det finns alltså en möjlighet att fastställa eller precisera personuppgiftsansvaret i en nationell författning. Det är i detta fall lämpligt att

tydliggöra att det är slakterierna – som bedriver kamerabevakningen och även äger bilderna och utrustningen – som är personuppgiftsansvariga för de personuppgifter som slakteriet behandlar till följd av den lagstadgade kamerabevakningen.

Vad gäller personuppgiftsansvaret för den fortsatta hanteringen av bildmaterial som lämnas ut till de myndigheter som utför offentlig kontroll är det myndigheten som är personuppgiftsansvarig vad gäller myndighetens behandling av det utlämnade materialet.

10.4.6 Den obligatoriska kamerabevakningen

Våra förslag: Kravet på kamerabevakning ska omfatta samtliga områden på slakteriet där levande djur hanteras eller hålls, inklusive områden för avlastning, uppställning, drivgångar samt områden för bedövning och avblodning. Kravet på kamerabevakning ska omfatta all tid som där finns levande djur. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på kamerabevakning.

Kamerabevakningen ska ge inspelade tydliga rörliga bilder av djuren och hanteringen av djuren.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om krav på teknisk utrustning, placering av kameror och underhåll av utrustningen.

Som vi redogjort för ovan, i avsnitt 10.3, är det vår bedömning att ett krav på kamerabevakning bör omfatta samtliga slakterier och samtliga områden på slakterierna där levande djur hanteras samt avse all tid som där finns levande djur. Det kan dock finnas situationer där ett krav på kamerabevakning framstår oproportionerligt. Det kan till exempel vara väldigt små anläggningar som endast slaktar några fåtal djur per år, eller djur som slaktas i hägn. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför kunna meddela föreskrifter om undantag från kravet på kamerabevakning.

Kamerabevakning enligt förslaget kommer inte att bedrivas på platser dit allmänheten har tillträde. Redan utifrån denna utgångspunkt kan det konstateras att det inte uppstår någon konflikt mellan kravet på tillstånd för kamerabevakning enligt 7 § kamerabevakningslagen och det föreslagna kravet på kamerabevakning.

Vad gäller mer specifika krav på placering av kamerorna är det något vi bedömer lämpligen bör regleras genom myndighetsföreskrifter. Detta då det kan finnas skäl att ha olika krav vad gäller antalet kameror och kamerornas placering för olika djurslag och beroende på slakteriernas storlek och utformning. Det är av vikt att man i detta arbete även beaktar det integritetsintrång som kamerabevakning innebär, särskilt med hänsyn till att det är fråga om personers arbetsplats. Vid utformningen av föreskrifterna behöver man också beakta bland annat principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen för att säkerställa att personalen inte blir föremål för kamerabevakning mer än vad som är nödvändigt i förhållande till syftet med kamerabevakningen.

Vad gäller bildmaterialet har vi kommit fram till att det bör dokumenteras genom inspelningar som ska vara möjliga att granska i efterhand, även om detta i sig innebär ett större integritetsintrång än enbart realtidsbevakning. Skälen till vår bedömning är bland annat att det troligen skulle möta stora svårigheter vad gäller teknik och internettäckning för att realtidsgranskning ska fungera på ett bra sätt. Det skulle troligen även innebära större kostnader med realtidsgranskning. En uppkoppling eller granskning i realtid skulle också innebära större risker för att materialet sprids till personer som inte ska ha tillgång till det. Om bildmaterialet inte kan granskas i efterhand vid misstanke om redan uppstådda djurskyddsbrister skulle det sannolikt även minska den faktiska nyttan med kamerabevakning.

Vad gäller kvaliteten på det inspelade materialet krävs att det är tillräckligt gott för att fylla sin funktion. Det är därför av vikt att i lagen ange vissa generella grundkrav, såsom att det ska vara tydliga rörliga bilder. Vad gäller mer specifika krav är det något som vi bedömer bör göras i föreskrifter och inte i lagen eller i en förordning. Detta bland annat för att kraven kan skilja sig mellan olika djurslag och eventuellt även beroende på slakteriets övriga system. Ser man till fjäderfå kan det exempelvis finnas skäl att ställa andra krav på inspelningsutrustningen på grund av svagare belysning i lokalerna. Värt att notera vad gäller kraven på det inspelade materialet är att det i lagstiftningen i England och Spanien (se kap. 8) finns bestämmelser om att bevakningssystemet ska ge klara och fullständiga filmer samt att inspelningarna ska ske så nära realtid som möjligt. I den spanska lagstiftningen finns ett krav om minst 15 bilder per sekund, vilket är samma antal som utgör rekommenderat minimum i England.

Även föreskrifter om underhåll av utrustningen kommer sannolikt att behövas. Det kan tänkas vara allt ifrån underhåll med visst intervall till ett mer generellt ansvar för att utrustningen underhålls regelbundet. Detta bör i så fall lämpligen göras genom myndighetsföreskrifter.

Sammanfattningsvis bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges bemyndigande att meddela föreskrifter om ytterligare krav på teknisk utrustning, placering av kameror och underhåll av utrustningen. Vi utesluter inte att vissa ytterligare bestämmelser meddelas i förordning. Vår bedömning är dock att Jordbruksverket i förordning bör bemyndigas att meddela sådana föreskrifter.

10.4.7 Bevarandetid

Vårt förslag: De inspelade bilderna ska bevaras i två månader från inspelningstillfället. Bilder som är föremål för ett föreläggande får inte raderas innan de har lämnats över i enlighet med föreläggandet.

Hur länge slakterierna ska vara skyldiga att bevara de inspelade bilderna utgör framför allt en avvägning mellan myndigheternas möjlighet till kontroll och nödvändiga integritetshänsyn. Det handlar även om vilka krav som rimligen kan ställas på slakterierna vad gäller bland annat lagringskapacitet. Utgångspunkten måste, i enlighet med principen om lagringsminimering i artikel 5.1 e) i dataskyddsförordningen, vara att bilderna inte ska bevaras längre än nödvändigt samtidigt som myndigheterna ska ha rimliga möjligheter till kontroll.

Ansvarsfördelningen av djurskyddskontrollerna på slakterier är i dag delad mellan Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Det är Livsmedelsverkets personal som genomför merparten av djurskyddskontrollerna. Vid upptäckta brister som inte åtgärdas av slakterierna meddelar Livsmedelsverket länsstyrelserna som efter kontroll kan fatta beslut om olika sanktioner som förelägganden och viten. Att ansvarsfördelningen av djurskyddskontrollen är delad mellan olika myndigheter gör att handläggningstiden kan antas vara längre än om det endast var en myndighet som hade ansvar för kontrollerna. En tid på två månader bör dock kunna vara tillräcklig för att myndigheterna ska kunna agera och begära ut filmer vid misstänkta brister hos ett slakteri. I de fall slakteriet inte ger kontrollmyndigheten tillgång till begärt

material, bör det finnas möjlighet för myndigheten att förelägga slakteriet att lämna ut bildmaterialet. Material som är föremål för ett föreläggande ska inte få raderas innan det lämnats över till myndigheten. För det fall det rör sig om stickprov eller liknande bör även två månader vara tillräcklig tid för att kontrollmyndigheten i de allra flesta fall ska kunna få tillgång till relevant material. Det är också av vikt att materialet är relevant och aktuellt. En kortare tid än två månader skulle kunna innebära svårigheter att få tillgång till relevant material framför allt vid stickprovskontroller på mindre slakterier.

Vid en jämförelse med vad som gäller i andra länder (se kapitel 8) finns i exempelvis England ett krav på att slakterierna ska spara inspelningarna i 90 dagar. I Spanien finns bestämmelser om att materialet ska bevaras i en månad, utom då det måste bevaras som bevismaterial. Genom de överenskommelser den holländska livsmedelssäkerhetsmyndigheten och slakterinäringen träffat ska de av slakterierna inspelade bilderna lagras i 28 dagar. Vår bedömning är, mot bakgrund av de förhållanden som föreligger i Sverige, att det är förenligt med principen om lagringsminimering att föreskriva en lagringstid om två månader.

10.4.8 Offentliga kontroller och en möjlighet för kontrollmyndigheten att meddela förelägganden

Vårt förslag: Vid offentliga kontroller enligt djurskyddslagen (2018:1192) ska de myndigheter som utför offentlig kontroll ha rätt att på begäran granska inspelade bilder på plats och få en kopia av inspelade bilder för granskning vid en senare tidpunkt, i syfte att utöva offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt djurskyddslagen.

De myndigheter som utför offentlig kontroll ska få besluta om de förelägganden som behövs för efterlevnaden av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen samt ha möjlighet att vid behov förena ett föreläggande med vite.

Kontrollen av att djurskyddslagstiftningen följs på slakterierna görs i dag genom offentliga kontroller enligt djurskyddslagen. Det är länsstyrelserna och Livsmedelsverkets officiella veterinärer och officiella assistenter på plats som genomför kontrollerna. För att kamerabevakning ska fylla ett syfte krävs att bildmaterialet kan granskas. Som vi

redogjort för i avsnitt 10.2 är det vår bedömning att den viktigaste kontrollen av djurskyddet på slakterier är den som sker genom fysisk kontroll på plats. För att inte ersätta några fysiska kontroller på slakterierna och samtidigt minimera ökade kostnader och administration har vi kommit fram till att myndigheternas granskning av bilder från kamerabevakningen lämpligen bör göras vid offentliga kontroller. Granskning kan då ske på plats på slakteriet eller genom att slakteriet lämnar ut en kopia av bilderna till myndigheten som kan granska dem i efterhand. Syftet med granskningen ska vara att kontrollera efterlevnaden av djurskyddsbestämmelser, dvs. att utöva offentlig kontroll enligt djurskyddslagen. I de fall djurskyddsbrister upptäcks kan dock fortsatt granskning och utlämnande av bilderna också vara nödvändigt som underlag för att myndigheterna ska kunna besluta om åtgärder i anledning av den bristande efterlevnaden, dvs. för s.k. annan offentlig verksamhet enligt 1 kap. 4 a § djurskyddslagen.

För det fall slakteriet inte följer myndighetens begäran bör det finnas någon administrativ sanktion för myndigheten att tillgripa. En sådan sanktion bör vara framåtsyftande. Ett förfarande där myndigheten kan besluta om föreläggande om att lämna ut bildmaterial och vid behov förena föreläggandet med vite framstår därför som lämpligt och tillräckligt för att säkerställa att lagen och de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen följs. De myndigheter som utövar offentlig kontroll enligt djurskyddslagen bör också ha möjlighet att i övrigt meddela de förelägganden som krävs för att lagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas, när det gäller till exempel skyldighet att ha kamerabevakning eller att utföra nödvändigt underhåll av utrustningen. Även sådana förelägganden bör kunna förenas med vite. Vi ser inte skäl att i detta sammanhang även införa straffbestämmelser eller sanktionsavgifter.

10.4.9 Överklaganden

Vårt förslag: Ett beslut om föreläggande enligt lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

En myndighets beslut om föreläggande och eventuellt föreläggande förenat med vite måste kunna överklagas. Eftersom det är fråga om ett förvaltningsbeslut bör överklagande ske till allmän förvaltnings-

domstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Formerna för överklagande av myndighetens beslut, vilken överklagandefrist som ska gälla, vem som har talerätt med mera, bör inte avvika från förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser. Vi föreslår därför inte några särskilda bestämmelser om detta.

10.4.10 Kompletterande föreskrifter

Vårt förslag: Det ska införas en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om skyldigheter för de myndigheter som utför offentlig kontroll enligt djurskyddslagen (2018:1192) när det gäller hantering av inspelade bilder och användning av sådana bilder vid offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet och om verkställighet av lagen.

Det kan inte uteslutas att det behövs föreskrifter om den kontroll av efterlevnaden av djurskyddsbestämmelserna som ska göras av myndigheterna vid granskning av bildmaterial. Det kan inte heller uteslutas att det behövs föreskrifter om hur bildmaterialet som inkommit till kontrollmyndigheten ska hanteras. Föreskrifter som enbart innebär skyldigheter för statliga myndigheter eller reglerar verkställighet av lagen kan dock enligt 8 kap. 7 § regeringsformen meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, den myndighet som regeringen bestämmer. Det bör enligt vår bedömning införas en upplysningsbestämmelse i lagen om att sådana föreskrifter kan meddelas.

11 Kamerabevakning på slakterier som arbetsplatser

11.1 Inledning

I arbetsrätten regleras förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare genom bland annat lagstiftning och kollektivavtal. När det kommer till frågan om kamerabevakning på arbetsplatser är det dock dataskyddsregleringen som huvudsakligen är avgörande för vad som är tillåtet och inte.

I detta kapitel redogör vi för de bestämmelser och frågor som särskilt aktualiseras i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare med anledning av våra förslag samt möjliga arbetsmiljöaspekter till följd av förslagen.

11.2 Kamerabevakning på arbetsplatser

Redan i dag förekommer kamerabevakning på ett flertal arbetsplatser av olika skäl. Det är arbetsgivarens ansvar att se till att kraven enligt dataskyddsregleringen följs. Arbetsgivaren måste bland annat se till att de grundläggande principerna i artikel 5 i dataskyddsförordningen är uppfyllda och att det föreligger minst en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6 i samma förordning. Av de grundläggande principerna följer bland annat att personuppgifter bara får samlas in för berättigade ändamål och att man inte får behandla fler uppgifter än nödvändigt för ändamålen samt att uppgifterna inte får behandlas längre än nödvändigt och att behandlingen ska ske på ett säkert sätt.

Den rättsliga grunden för den kamerabevakning som bedrivs på arbetsplatser kan skilja sig åt, beroende på bland annat vilken arbetsgivare det gäller och syftet med kamerabevakningen. I de fall slakterier har kamerabevakning i sina lokaler är det fråga om privata arbets-

givare som bedriver kamerabevakning. Den rättsliga grund som sannolikt är aktuell för de flesta slakterier i dagsläget är artikel 6.1 f) i dataskyddsförordningen. Enligt den bestämmelsen krävs att behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen och att den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter inte väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter. Av bestämmelsen följer alltså att arbetsgivarens skäl för att kamerabevaka måste väga över de anställdas intresse av att inte bli kamerabevakade på arbetsplatsen. Vid denna intresseavvägning ska det beaktas att anställda i grunden har ett starkt och tungt vägande intresse av att inte bli kamerabevakade på sin arbetsplats.

Inför beslut om kamerabevakning på en arbetsplats har arbetsgivaren att beakta bestämmelserna om förhandlingsskyldighet i 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL, vilket även framgår av 21 § kamerabevakningslagen (2018:1200).

Därutöver gäller kamerabevakningslagens krav på upplysning (15 §) och tystnadsplikt för de uppgifter som inhämtats genom kamerabevakning (22 §), liksom bestämmelserna i dataskyddsförordningen.

11.3 Kamerabevakning – en rättslig förpliktelse

Vår bedömning: Förslaget innebär att det finns en rättslig förpliktelse för slakterierna att bedriva kamerabevakning. Syftet med kamerabevakningen framgår direkt av lagen. Den föreslagna lagen är tillräckligt tydlig, precis och förutsebar. Det finns därmed rättslig grund enligt artikel 6.1 c) i dataskyddsförordningen för den föreslagna obligatoriska kamerabevakningen.

Kamerabevakning enligt vårt förslag innebär att slakterierna enligt lag skulle vara skyldiga att ha kamerabevakning, spela in och spara de inspelade bilderna i två månaders tid samt att slakterierna är personuppgiftsansvariga för den personuppgiftsbehandling som de utför som en följd av den obligatoriska kamerabevakningen. Detta medför att det för slakteriernas del skulle finnas en rättslig förpliktelse för personuppgiftsbehandlingen. Syftet med personuppgiftsbehandlingen framgår av den föreslagna regleringen som enligt vår bedömning även i övrigt uppfyller kraven i artikel 6.3 i dataskyddsförordningen genom att den är tydlig, precis, förutsebar och proportionerlig. Det finns där-

med rättslig grund för behandlingen av personuppgifter enligt artikel 6.1 c) i dataskyddsförordningen, enligt vilken det krävs att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.

Det ska i detta sammanhang poängteras att den rättsliga grunden enligt artikel 6.1 c) i dataskyddsförordningen endast gäller för sådan kamerabevakning som slakterierna är skyldiga att ha enligt författning. För kamerabevakning som är mer omfattande, avser andra områden, används för andra ändamål eller som sparas under längre tid än vad som är föreskrivet i lagstiftningen, gäller samma bestämmelser som för andra arbetsgivare som på eget initiativ bedriver kamerabevakning på arbetsplatsen. Det innebär att arbetsgivaren måste göra de bedömningar och den dokumentation som krävs enligt dataskyddsförordningen för att säkerställa att kamerabevakningen är tillåten och sker i enlighet med gällande regler.

Den omständigheten att arbetsgivaren är skyldig att ha kamerabevakning påverkar inte i sig arbetsgivarens skyldigheter enligt 11–14 §§ MBL. Förhandlingen kan då till exempel avse hur arbetsgivaren ska agera inom det handlingsutrymme som finns. Om arbetsgivaren i praktiken saknar handlingsalternativ och det därmed inte finns något faktiskt förhandlingsutrymme kan det däremot påverka skyldigheterna till förhandling enligt 11–14 §§ MBL.¹ Hur stort handlingsutrymme kommer vara beror delvis på de föreskrifter som Jordbruksverket sannolikt kommer att meddela.

11.4 Arbetsmiljöaspekter

Vår bedömning: Vi bedömer att det finns risk för att kamerabevakning kan inverka på den psykosociala miljön på arbetsplatserna. Riskerna begränsas genom bland annat tydlig information och genom regler som begränsar tillgången till bildmaterialet.

Som tidigare beskrivits innebär kamerabevakning ett intrång i den personliga integriteten för den som blir föremål för bevakningen. Hur olika personer upplever att bli kamerabevakade skiljer sig sannolikt stort åt mellan olika individer, men beror rimligen även på flera

¹ Se Malmberg, Björknäs, Eriksson, Hansson, Herzfeld Olsson, Larsson, Medbestämmandelagen En kommentar (2018, version 1, JUNO), kommentaren avseende 11 § MBL.

andra utomstående faktorer. Omständigheter som kan ha betydelse för upplevelsen är bland annat i vilket sammanhang den aktuella bevakningen sker, vad som är syftet med bevakningen och vilken information som på förhand har lämnats om bevakningen. Krav på sådan information finns bland annat i artiklarna 12–15 i dataskyddsförordningen och i 15 § kamerabevakningslagen. Vem som har tillgång till materialet kan också vara av stor betydelse för den som blir föremål för kamerabevakning. Det har sannolikt även stor betydelse att kamerabevakningen bedrivs enligt de regelverk som finns och att materialet från kamerabevakningen till exempel inte används i andra syften än de på förhand angivna.

Under utredningens gång har det från bland annat aktörer inom slakterinäringen framförts att det finns en oro för vilken inverkan ett krav på kamerabevakning skulle ha på de anställda på slakterierna. En del har uttryckt att det finns risk för att de anställda upplever kravet på kamerabevakning som en misstro mot hur de sköter sitt arbete och att det kan leda till en känsla av att vara misstänkliggjord. Det har framförts att kravet på kamerabevakning i detta sammanhang skiljer sig från kamerabevakning på många andra områden i samhället, där syftet ofta är att skydda personal eller medborgare från exempelvis brott eller olyckor.

Även om syftet med kamerabevakning enligt vårt förslag inte är att kontrollera enskilda arbetstagare, kan det inte bortses från att kamerabevakningen kan upplevas belastande för de anställda och i vissa fall även leda till negativa konsekvenser för enskilda individer. Det kan inte heller bortses från att det kan upplevas mer känsligt för den enskilde att hamna på bildupptagningar från pågående slakteriverksamhet än om det gäller annan verksamhet. Samtidigt kan kamerabevakning potentiellt även ha vissa positiva effekter i form av att det bland annat ger en transparens i och förtroende för vad som sker på slakterierna.

Sammantaget bedömer vi att det finns risk för att kamerabevakning kan inverka på den psykosociala miljön på arbetsplatserna. För att begränsa de negativa arbetsmiljöaspekterna är det av vikt att bevakningen inte är mer långtgående än nödvändigt, att informationen om bevakningen är tydlig och att tillgången till det inspelade materialet är begränsat samt att bestämmelserna om dataskydd följs.

12 Offentlighet och sekretess avseende bildmaterialet från kamerabevakningen

12.1 Inledning

Som vi redogjort för i tidigare kapitel utgör kamerabevakning ett intrång i den personliga integriteten och är att anse som en särskilt integritetskränkande åtgärd om bevakningen innebär att personer upptas på bild och kan identifieras. Det har även framkommit under utredningen att det inom branschen finns en oro för att bildmaterial på framför allt personal skulle kunna spridas med negativa effekter för de enskilda och för möjligheterna att anställa personal.

I detta kapitel redogör vi för de sekretessbestämmelser som bedöms vara tillämpliga och för vår bedömning av regleringsbehovet.

12.2 Slakterier – en utsatt miljö

Slakteriverksamhet är något som det finns olika åsikter om i samhället och som i vissa fall kan ge upphov till starka känslor. Det har under utredningen framkommit att det finns en riskmedvetenhet inom slakterinäringen och att många känner en oro för konsekvenserna av om inspelat bildmaterial sprids till en större krets. De risker som har påtalats är allt ifrån att enskilda riskerar utsättas för olika former av hot och trakasserier till att slakteriyrket skulle kunna bli mindre attraktivt. Både de som driver slakterier och myndighetsföreträdare har påtalat att just rekrytering av kompetent personal i dagsläget redan är en utmaning för många slakterier och att det i sig innebär risker ur ett djurskyddsperspektiv.

Kamerabevakning enligt vårt förslag skulle innebära bildupptagningar på personer som dagligen utför sitt arbete. Det är givetvis av vikt att dessa personer inte ska behöva känna en rädsla för att bilder på dem ska spridas och att det ska leda till negativa konsekvenser för dem som individer. Det är även viktigt att inte försämra slakteriernas möjligheter att anställa kompetent personal. Det finns därför skäl att begränsa både tillgången till och möjligheterna att sprida det aktuella bildmaterialet till fler än nödvändigt. Samtidigt är det viktigt att kontrollmyndigheterna får den tillgång till materialet som krävs och att det finns möjligheter till nödvändigt informationsutbyte mellan olika myndigheter. Det är också nödvändigt att beakta offentlighetsprincipen och minimera begränsningarna av allmänhetens rätt till insyn i och tillgång till information om myndigheternas kontrollverksamhet.

12.3 Det finns ett tillräckligt skydd i befintliga bestämmelser

Vår bedömning: Vi bedömer att det inte finns något behov av ändrade eller nya sekretessbestämmelser.

I befintliga bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess finns ett starkt skydd för de enskilda personer som kan förekomma på bildmaterial från slakteriernas kamerabevakning. Även om slakterierna åtnjuter ett svagare sekretesskydd bedömer vi att det är tillräckligt starkt.

Allmänhetens rätt till information och insyn har beaktats och bör i enlighet med nuvarande bestämmelser i många fall få stå tillbaka vid en avvägning gentemot sekretessbehovet för uppgifter om enskilds personliga förhållanden.

Myndigheternas möjligheter till informationsutbyte bedömer vi vara tillräckliga genom befintliga bestämmelser.

12.3.1 Tystnadsplikt enligt kamerabevakningslagen

De som har tillgång till det kamerabevakade materialet på slakterierna ska beakta bestämmelsen om tystnadsplikt i 22 § kamerabevakningslagen (2018:1200). Av bestämmelsen framgår att den som tar befattning med en uppgift som har inhämtats genom kamerabevakning inte obe-

hörigen får röja eller utnyttja det som han eller hon på detta sätt har fått veta om någon enskilds personliga förhållanden.

Tystnadsplikten hindrar inte att någon fullgör en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Obehörighetsrekvisitet är avsett att tolkas så att ett uppgiftslämnande av en enskild aktör som svarar ett uppgiftslämnande som är tillåtet enligt sekretessregleringen inte är att betrakta som obehörigt.¹ Enligt vårt förslag skulle tystnadsplikten inte utgöra något hinder för slakterierna att lämna ut bildmaterial till en kontrollmyndighet på myndighetens begäran. Detta eftersom det enligt förslaget finns en lagstadgad skyldighet för slakteriet att göra så.

Vid kamerabevakning kan det uppstå situationer där brottslighet upptäcks på bildmaterialet. På slakterier skulle det kunna handla om djurplågeribrott, vilket omfattas av straffbestämmelsen i 16 kap. 13 § brottsbalken, eller andra straffbelagda överträdelser av djurskyddslagstiftningen enligt någon av straffbestämmelserna i 10 kap. djurskyddslagen. Det kan också vara fråga om helt annan form av brottslighet, till exempel olaga intrång, stöld eller andra brott. I dessa fall hindrar inte tystnadsplikten den som bedriver kamerabevakning från att lämna inspelat bildmaterial till brottsbekämpande myndigheter, om uppgiften behövs för att utreda ett begånget brott för vilket fängelse är föreskrivet eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket fängelse är föreskrivet (jämför 32 kap. 3 a § OSL).² Utöver detta finns det vid misstanke om brott regler om olika tvångsmedel som beslag och husrannsakan i 27 och 28 kap. rättegångsbalken, vilket ger de brottsbekämpande myndigheterna möjligheter att i vissa fall säkra bevisning i en brottsutredning.

Av detta följer sammantaget att det finns ett starkt skydd mot utlämnande av uppgifterna från slakterierna för de personer som kommer att förekomma på bildupptagningarna, samtidigt som slakterierna kan ge kontrollmyndigheterna tillgång till bilder vid begäran i enlighet med förslaget. Av bestämmelserna följer även att slakterierna har möjlighet att lämna bildmaterial till brottsbekämpande myndigheter i vissa fall, vilket skulle kunna gälla såväl brott mot djurskyddslagstiftningen som andra brott. Det finns enligt vår bedömning inget behov av nya eller ändrade bestämmelser i denna del.

¹ Se prop. 2017/18:231 s. 110.

² Se prop. 2017/18:231 s. 157.

12.3.2 Sekretesskyddet enligt OSL

Ett starkt sekretesskydd hos kontrollmyndigheterna

I det allmännas verksamhet är det offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL som ska tillämpas. Huvudregeln avseende sekretess i statliga myndigheters tillsynsverksamhet finns i 30 kap. 23 § OSL. Av den bestämmelsen tillsammans med 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, samt punkten 30 i bilagan till förordningen framgår bland annat att sekretess gäller för statliga myndigheters tillsyn avseende lagstiftningen om djurskydd (1) för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och (2) för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Vad gäller punkten 1 omfattas både den enskilde som direkt är föremål för den verksamhet som avses i bestämmelsen och annan, till exempel någon som står i affärsförbindelse med denne.³ Det innebär att både slakteriet och till exempel transportören skyddas av bestämmelsen. Skaderekvisitet är dock rakt vilket innebär att presumptionen är offentlighet.

Sekretessen avseende punkten 2 är absolut. Vilka som omfattas av detta skydd finns det inte någon närmare beskrivning av. Exempel som lyfts fram i litteraturen är tillsynsverksamhet som kan tänkas medföra kännedom om mycket ömtåliga personliga förhållanden rörande personer som står i kontakt med den som inspekteras.⁴ Vår bedömning är att personer som är anställda av slakterierna, transportchaufförer och andra personer som trätt i liknande förbindelse med slakterierna omfattas av denna reglering och därmed åtnjuter ett mycket starkt sekretesskydd hos kontrollmyndigheterna. Undantaget för beslut i ärenden har i detta sammanhang inte någon större betydelse, eftersom bildmaterialet inte lär utgöra del av kontrollmyndigheternas formella beslut. Av bestämmelsens andra stycke framgår att sekretessen gäller i högst 20 år.

³Se Lenberg, Tansjö och Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar (2022, version 26, JUNO), kommentaren avseende 30 kap. 23 § OSL.

⁴Se Lenberg, Tansjö och Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen, En kommentar (2022, version 26, JUNO), kommentaren avseende 30 kap. 23 § OSL.

Kontrollmyndigheternas personal på plats på slakterierna omfattas däremot inte av bestämmelsen i 30 kap. 23 § 2 OSL, eftersom det avseende dem är fråga om myndighetsutövning inom ramen för myndigheternas tillsynsverksamhet. Det kan inte heller vara fråga om personaladministrativ verksamhet. Sekretess enligt 39 kap. 3 § OSL och 10 § OSF är därför inte tillämplig i ett sådant fall.⁵ Det finns dock en mer generell bestämmelse om sekretess i 32 kap. 3 § OSL som avser uppgifter som inhämtats genom kamerabevakning. Av bestämmelsen framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kamerabevakning som avses i kamerabevakningslagen (2018:1200). Bestämmelsen omfattar samtliga enskilda och är varken begränsad till viss myndighet eller till viss verksamhet. Till skillnad från bestämmelsen i 30 kap. 23 § 2 OSL innehåller 32 kap. 3 § OSL ett skaderekvisit. Det är dock fråga om ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en mycket stark presumtion för sekretess. Sekretess gäller så länge det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Av bestämmelsens tredje stycke framgår att sekretessen gäller i högst 70 år.

Som framgår kan uppgifter från kamerabevakning på slakterier komma att omfattas av flera sekretessbestämmelser hos de myndigheter som får in bildmaterial från kamerabevakningen. Vid en sekretessprövning är huvudregeln i sådant fall att den bestämmelse som ger det starkaste sekretesskyddet ska tillämpas. Detta följer av 7 kap. 3 § OSL.

Av 30 kap. 30 § OSL framgår att tystnadsplikten som följer av 30 kap. 23 § 2 inskränker meddelarfriheten. Någon liknande bestämmelse finns inte för tystnadsplikten som följer av punkten 1 i samma bestämmelse eller 32 kap. 3 § OSL. Meddelarfriheten innebär dock inte att det är tillåtet för den som omfattas av tystnadsplikten att lämna ut eller publicera den allmänna handling i vilken den sekretessbelagda uppgiften finns. Det är därmed inte tillåtet för denne att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter lämna ut eller publicera själva bildmaterialet.⁶

För uppgifter om enskildas personliga förhållanden som inhämtats genom slakteriers kamerabevakning finns det sammanfattningsvis ett mycket starkt sekretesskydd. I de flesta fall kommer bildmaterial där enskilda förekommer att vara skyddat av absolut sekretess hos kontroll-

⁵ Jämför till exempel Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, HFD 2015 ref. 57.

⁶ Se prop. 2012/13:115 s. 98.

myndigheterna genom bestämmelsen i 30 kap. 23 § 2 OSL. I de fall den bestämmelsen inte är tillämplig, till exempel när endast personal från kontrollmyndigheterna förekommer på bildmaterialet, finns ett starkt sekretesskydd genom bestämmelsen i 32 kap. 3 § OSL. Av den bestämmelsen följer att uppgifterna inte får lämnas ut utan att det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

För slakteriernas del är sekretesskyddet svagare, eftersom det krävs att det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det förefaller dock troligt att ett utlämnande av bildmaterial från ett enskilt slakteris kamerabevakning i många fall kan antas skada slakteriet och att uppgifterna därmed kommer att omfattas av sekretesskyddet. Sammantaget bedömer vi att det inte finns något behov av ändrade eller nya sekretessbestämmelser i denna del.

Myndigheternas möjlighet att dela sekretessreglerade uppgifter

För att en sekretessreglerad uppgift regelmässigt ska kunna delas mellan olika myndigheter krävs ofta att en sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. De huvudsakliga sekretessbrytande bestämmelserna finns i 10 kap. OSL. Sekretess hindrar till exempel inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet, vilket framgår av 10 kap. 2 § OSL. Av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL följer att bestämmelserna om sekretess i 30 kap. 23 § och 32 kap. 3 § OSL inte heller hindrar att uppgifter lämnas ut till en annan myndighet efter en intresseavvägning, som innebär att det ska vara uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Den kanske mest relevanta bestämmelsen i detta sammanhang är 10 kap. 28 § OSL, enligt vilken sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En sådan uppgiftsskyldighet kan exempelvis följa av artikel 44.3 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, och om ändring av kommissionens

förordning (EG) nr 2074/2005 vad gäller offentlig kontroll. Av artikeln framgår olika åtgärder som den officiella veterinären ska vidta vid bristande efterlevnad av ett antal angivna artiklar i EU:s avlivningsförordning och krav på att i förekommande fall underrätta övriga behöriga myndigheter om djurskyddsproblemen. Genom bestämmelsen finns således en skyldighet för officiella veterinärer att till exempel i vissa fall underrätta länsstyrelsen.

Ett annat exempel som kan aktualiseras är den skyldighet som kontrollmyndigheterna har att vidta åtgärder mot överträdelser enligt 8 kap. 5 § djurskyddslagen. Enligt den bestämmelsen ska kontrollmyndigheterna vidta lämpliga åtgärder med anledning av överträdelser av lagen. Detsamma gäller överträdelser av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen och de EU-bestämmelser som lagen kompletterar. Enligt bestämmelsens andra stycke ska kontrollmyndigheterna alltid anmäla överträdelser till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten när överträdelserna har lett till djurs lidande eller inneburit en konkret risk för lidande, eller när det annars finns särskilda skäl för en anmälan. Att kontrollmyndigheten ska vidta lämpliga åtgärder vid överträdelser av de aktuella bestämmelserna kan innebära både åtgärder för att en viss överträdelse ska sanktioneras eller lagföras, och andra åtgärder som syftar till att den enskilde åtgärdar konstaterade brister, till exempel genom förelägganden eller ytterligare kontrollbesök. Myndigheten har möjlighet men är alltså inte skyldig att anmäla samtliga brister till åtal, utan kan välja andra tillvägagångssätt om det bedöms mer lämpligt. När det gäller mer allvarliga brister som anges i bestämmelsens andra stycke, gäller dock att överträdelser ska anmälas till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Dit hör enligt förarbetena bland annat överträdelser för vilka ansvar för djurplågeri skulle kunna aktualiseras och överträdelser som inneburit en konkret risk för lidande men där tillfälliga omständigheter gjort att risken inte förverkligats.⁷ Vad gäller överlämnande av uppgifter till brottsbekämpande myndigheter finns även reglering i 10 kap. 24 § och 32 kap. 3 a § OSL, se nedan.

Slutligen finns en skyldighet enligt 7 § lagen (2009:619) om djurskyddskontrollregister för Livsmedelsverket, Sametinget och länsstyrelserna att lämna uppgifter till Jordbruksverket som behövs i verksamhet hos Jordbruksverket planera, samordna, administrera, följa upp och rapportera om djurskyddskontrollen enligt djurskyddslagen samt

⁷ Prop. 2021/22:18 s. 113 f..

enligt de EU-förordningar som den lagen kompletterar, och tillhandahålla information om djurskyddskontrollen som behövs i verksamhet hos länsstyrelserna för deras planering, uppföljning och kontroll enligt djurskyddslagen samt enligt de EU-förordningar som den lagen kompletterar. Vilka uppgifter som ska överlämnas av Livsmedelsverket, Sametinget och länsstyrelserna till Jordbruksverket och som får finnas i djurskyddskontrollregistret framgår av 4 § och bilagan till förordningen (2009:620) om djurskyddskontrollregister.

Det finns således flera möjligheter för de myndigheter som utför djurskyddskontroll att lämna nödvändiga uppgifter till andra myndigheter. Bildmaterial från kamerabevakningen bör inte som huvudregel, utan endast i vissa fall behöva överlämnas mellan myndigheter som utför offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet. För ett sådant överlämnande ska kunna ske krävs troligen att det kan göras genom reglerad uppgiftsskyldighet, antingen med stöd av artikel 44.3 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 eller enligt 8 kap. 5 § andra stycket djurskyddslagen. Det bör enligt vår bedömning kunna ske. I annat fall krävs troligtvis ytterligare bestämmelser om uppgiftsskyldighet avseende sådant material för de officiella veterinärerna till länsstyrelsen och eventuellt till Jordbruksverket. Överlämnande av material till Jordbruksverket skulle kunna bli aktuellt om det i anledning av en överträdelse som dokumenteras i materialet finns anledning för Jordbruksverket att återkalla kompetensbevis för personal på slakteriet enligt 8 kap. 9 a § djurskyddslagen och 8 kap. 8 § första stycket djurskyddsförordningen.

Ett svagare sekretesskydd för uppgifter hos domstol

Av 32 kap. 3 § andra stycket OSL framgår att sekretessen enligt första stycket endast gäller med ett rakt skaderekvisit när uppgifterna förekommer hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Sekretess gäller i sådana fall om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Skälen till detta var enligt förarbetena (prop. 2012/13:115 s. 102–103) huvudsakligen att insynsintresset typiskt sett är större när material från kameraövervakning används som bevisning i mål om ansvar för brott. Parallellt drogs även till vad som gäller för förundersökningssekretess i en domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet.

Sekretessen enligt 30 kap. 23 § OSL gäller inte alls hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet (43 kap. 3 § OSL).

För uppgifter som omfattas av en sekretessbestämmelse men som läggs fram vid en offentlig förhandling upphör sekretessbestämmelserna för de uppgifterna att vara tillämpliga i målet eller ärendet enligt 43 kap. 5 § OSL. För det fall att uppgiften läggs fram vid förhandling inom stängda dörrar är dock sekretessbestämmelsen fortsatt tillämplig i målet eller ärendet, om inte domstolen beslutar annat. För att sekretessbestämmelsen ska vara tillämplig även efter att domstolen har skilt målet eller ärendet från sig ska domstolen besluta om det i sitt avgörande. Möjligheten att hålla förhandling inom stängda dörrar regleras i 5 kap. 1 § rättegångsbalken och 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). För att förhandling ska kunna hållas inom stängda dörrar enligt bestämmelsen i rättegångsbalken krävs som huvudregel att det ska vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Det innebär att behovet av sekretesskydd för uppgifterna måste vara särskilt starkt. Möjligheten att hålla förhandling inom stängda dörrar i allmän förvaltningsdomstol är enligt bestämmelsen i förvaltningsprocesslagen något större. Rätten får nämligen besluta att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram en uppgift, för vilken det hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen.

Material från kamerabevakning på slakterier kommer att kunna förekomma i brottmål i allmän domstol men även i mål om exempelvis utdömande av vite i allmän förvaltningsdomstol. Även om det råder presumtion för offentlighet för uppgifterna hos domstol, finns det genom bestämmelsen i 32 kap. 3 § OSL ett sekretesskydd till skydd för den enskilde. Detta skyddar de fall där bildmaterialet typiskt sett får anses vara starkt integritetskänsligt. Undantaget är för de uppgifter som läggs fram vid huvudförhandling i allmän domstol. I dessa fall bör offentlighetsintresset generellt ofta väga tyngre än sekretessintresset. Vi bedömer att det inte finns ett behov av ändrade eller nya sekretessbestämmelser i denna del.

Sekretesskyddet vid överlämnande till brottsbekämpande myndigheter

Som framgår ovan har kontrollmyndigheterna vid vissa överträdelser av djurskyddslagstiftningen en lagstadgad anmälningsskyldighet som följer av 8 kap. 5 § andra stycket djurskyddslagen. Att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning framgår av 10 kap. 28 § OSL. Därutöver följer av 10 kap. 24 § OSL att sekretess inte heller hindrar att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. När dessa bestämmelser är tillämpliga kan alltså myndigheter i sin tillsynsverksamhet lämna över uppgifter till brottsbekämpande myndigheter endast om någon av dessa förutsättningar är uppfyllda.

I de fall då endast 32 kap. 3 § OSL är tillämpligt kan dock en myndighet enligt 3 a § i samma kapitel lämna uppgift om en enskilds personliga förhållanden till bland annat en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen eller Skatteverket, om uppgiften behövs för att utreda ett begånget brott för vilket fängelse är föreskrivet eller för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket fängelse är föreskrivet. Enligt denna bestämmelse krävs alltså inte att påföljden kan förväntas bli annat än böter.

Dessutom kan tillsynsmyndigheterna, oavsett tillämpliga sekretessregler, vara skyldiga att lämna ut bildupptagningar efter ett beslut av åklagare eller förundersökningsledare om beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken när en förundersökning är inledd. Ett beslut om beslag kan även riktas direkt mot ett slakteri när en bildupptagning inte finns tillgänglig hos en tillsynsmyndighet.

Sekretessen enligt 32 kap. 3 § OSL gäller dock även hos de brottsbekämpande myndigheterna för material som överlämnats dit. Dessutom gäller enligt 35 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i bland annat utredning enligt bestämmelserna om förundersökning

i brottmål. Det är emellertid inte fråga om något starkare sekretesskydd än vad som redan följer av 32 kap. 3 § OSL vad gäller uppgift om enskilds personliga förhållanden.

Vi bedömer sammantaget att det inte finns något behov av ändrade eller nya sekretessbestämmelser i denna del.

13 Ikraftträdande

Vårt förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2025.

Skälen för förslaget

Den nya lagen bör träda i kraft så snart som möjligt. Innan lagen träder i kraft behöver dock ytterligare bestämmelser i förordning eller föreskrifter meddelas. Det gäller bland annat krav på teknisk utrustning, placering av kameror och underhåll av utrustningen. Det gäller även utformandet av eventuellt ekonomiskt stöd till slakterierna för nya utgifter som följer av den föreslagna lagstiftningen. Därutöver behöver slakterierna tid för inköp och installation av kamerabevakningssystemet och tid för att utveckla it-system, utbilda personal och genomföra informationsinsatser avseende kamerabevakningen. Även de myndigheter som bedriver offentlig kontroll på slakterierna behöver tid för utbildning och anpassning. Vidare bör resultatet av den översyn som pågår av djurskyddslagstiftningen inom EU beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Med beaktande av detta, samt tider för remissförfarande och beslut, föreslår vi att den nya lagen ska träda i kraft den 1 juli 2025.

14 Konsekvenser

14.1 Inledning

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska vi redovisa vilka konsekvenser förslagen kan få i vissa angivna avseenden. Därutöver ska vi enligt direktiven redovisa förslagets effekter för den personliga integriteten.

I detta kapitel finns en redogörelse för de konsekvenser som våra förslag kan komma att innebära.

14.2 Ekonomiska konsekvenser

14.2.1 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Vår bedömning: Förslagen kommer att leda till vissa mindre kostnadsökningar för det allmänna. Kostnadsökningarnas storlek är osäker och delvis beroende av utformningen av en eventuell statlig kompensation till slakterierna. Kostnaden för detta bör tas av det allmänna reformutrymmet. Förslagen bedöms inte leda till några andra väsentliga kostnadsökningar för det allmänna.

Det är mycket svårt att i detta läge beräkna de ekonomiska konsekvenserna av förslaget. Vår bedömning är att staten bör stå för merparten av de kostnader som följer av ett krav om kamerabevakning på slakterier. Anledningen till detta är att slakterierna annars riskerar drabbas orimligt hårt. Slakterinäringen är redan en hårt kontrollerad bransch och genom förslaget kommer den administrativa bördan för slakterierna oundgängligen att öka ytterligare. Antalet slakterier i landet är totalt sett relativt få och förutsättningarna skiljer sig stort mellan de olika slakterierna. Hur och på vilket sätt en sådan kompensation

ska se ut är något som behöver utredas vidare i det fortsatta lagstiftningsarbetet (se kapitel 10).

Den totala kostnaden för kameror och kringutrustning är beroende av flera faktorer. Sådana faktorer är bland annat antalet slakterier som omfattas av regleringen, antalet kameror som krävs (där bland annat slakteriernas storlek, utformning och eventuell redan befintlig utrustning för kamerabevakning har betydelse), kostnaden för de olika kamerorna samt övrig utrustning. Till detta kommer bland annat kostnader för installation. En grov estimering om maximalt 150 slakterier, en genomsnittlig kostnad om 5 000 kronor per kamera och 5–10 kameror per slakteri ger vid handen en total kostnad om 3,75–7,5 miljoner kronor. Med kringutrustning och kostnader för installation bör den totala kostnaden inte överstiga 15 miljoner kronor. Kostnaderna kommer att vara högst under första året då kamerorna köps in och installeras. En avskrivningstid om fem år skulle ge en årlig kostnad om 3 miljoner kronor. Till detta kommer administrations- och driftskostnader, vilket vi bedömer oundvikligen kommer att belasta slakterierna till viss del. Statens kostnader bör i denna del inte överstiga 5 miljoner kronor.

Finansiering av detta bör ligga inom det allmänna reformutrymmet.

För det fall man kommer fram till att kompensationen ska ske genom bidrag kommer det att belasta den myndighet som har att hantera ansökningarna. I samband med att reglerna ska börja tillämpas kan det antas att merparten av de näringsidkare som omfattas av kravet på kamerabevakning kommer att ansöka om bidrag för inköp och installation av kamerabevakningssystemet. Dessa ärenden ska hanteras, förslagsvis av Jordbruksverket. Förslaget förutsätter även andra insatser från Jordbruksverket. Innan bestämmelserna kan börja tillämpas måste troligtvis Jordbruksverket utforma föreskrifter där bland annat kraven på kamerabevakningen preciseras. Inför ikraftträdandet behövs även informationsinsatser till de näringsidkare som kommer att omfattas av kravet på kamerabevakning. Vissa utbildningsinsatser kan även behöva göras hos Jordbruksverket, länsstyrelserna och Livsmedelsverket. Behovet av utbildning hos dessa myndigheter kommer dock att vara begränsat då befintlig reglering avseende bland annat data-skydd och sekretess kommer att gälla den nya regleringen. De nämnda åtgärderna är av engångskaraktär.

Myndigheterna som utför offentlig kontroll på slakterierna kommer även att få löpande arbetsuppgifter till följd av den föreslagna lagen. Omfattningen av detta bör dock vara begränsad då kontrollen

av kamerabevakningen endast kommer att utgöra ett komplement till nuvarande offentliga kontroller.

Trots viss ökad arbetsbelastning är det sammantaget vår bedömning att de kostnader som förslaget kommer att innebära, framför allt för Jordbruksverket som är central föreskrivande myndighet, bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag. Med hänsyn till framför allt frågan om bidrag till slakterierna kan det dock finnas anledning att överväga frågan på nytt.

De myndigheter som utför offentliga kontroller kan komma att behöva fatta beslut om förelägganden avseende utlämnande av bildmaterial. Sådana beslut kan överklagas. Omfattningen bör dock vara ytterst begränsad. Vad gäller beslut om utlämnande av allmän handling bör förslaget endast i begränsad omfattning medföra att myndigheterna behöver ta ställning till om allmänna handlingar ska lämnas ut eller inte. Detta framför allt med hänsyn till de starka sekretessbestämmelser som kommer att gälla för uppgifterna i materialet. Dessa beslut kan sedan komma att överklagas. Omfattningen av detta bedöms dock vara begränsad. Förslaget bedöms därför i dessa delar inte påverka vare sig myndigheterna eller domstolarna i någon utsträckning som inte är möjlig att hantera inom befintliga budgetramar.

Förslaget kan även tänkas medföra viss ökad tillsyn för Integritets- skyddsmyndigheten. Det kan även i vissa fall leda till uppgifter för de brottsbekämpande myndigheterna. Omfattningen av detta framstår dock försumbar.

14.2.2 Ekonomiska konsekvenser för privata aktörer

Vår bedömning: Förslagen kommer att innebära ekonomiska konsekvenser för privata näringsidkare. Hur stora kostnaderna för näringsidkarna kan förväntas bli är till största del beroende av om och hur en statlig kompensation utformas.

Vårt förslag innebär att privata näringsidkare (slakterier) ska vara skyldiga att installera och använda kamerabevakning på sina anläggningar. Det går inte säkert att säga hur många slakterier som finns i Sverige men det är troligtvis inte mer än cirka 150 slakterianläggningar som kommer att omfattas av de föreslagna reglerna. Såväl stora som små företag kommer att omfattas. Inom dessa branscher är merparten av

företagen relativt små (se kapitel 9). Utöver behovet att investera i kameror och tillhörande utrustning till sina anläggningar kommer de näringsidkare som omfattas av regleringen ha utgifter för drift, underhåll, utbildningsinsatser och en ökad administration avseende bland annat utlämnande av bildmaterial till de myndigheter som utför offentlig kontroll och för att uppfylla reglerna om dataskydd avseende de personuppgifter som kommer att behandlas.

Som framgår ovan föreslår vi att slakterierna ska kompenseras ekonomiskt så långt det är möjligt för de kostnader som följer av förslaget. Det kommer dock aldrig kunna innebära kompensering fullt ut. Hur stora kostnaderna för näringsidkarna kan förväntas bli är mycket svårt att uppskatta och till största del beroende av om och hur en statlig kompensation utformas.

14.3 Konsekvenser för den personliga integriteten

Vår bedömning: Att införa obligatorisk kamerabevakning på slakterier kommer att medföra risker för enskilda ur ett integritetsskyddsperspektiv. Riskerna motverkas dock till viss del genom det skydd som framför allt dataskyddsförordningen ger och genom att tillgången till materialet kommer att vara begränsat. Det finns även ett starkt skydd för de personer som kommer att förekomma på bildupptagningarna genom bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess.

Kamerabevakning som innebär att personer upptas på bild och kan identifieras utgör ett intrång i den personliga integriteten och är att anse som en särskilt integritetskränkande åtgärd. Av vårt förslag om obligatorisk kamerabevakning på slakterier följer att personer kommer att filmas och i de flesta fall kunna identifieras, antingen direkt eller indirekt utifrån bland annat tid och plats. Detta medför risker ur ett integritetsskyddsperspektiv.

Personuppgifter kommer att behandlas

Vissa slakterier har redan i dag kamerabevakning. Att införa ett krav om kamerabevakning för slakterier innebär dock att användningen av kamerabevakning på slakterier kommer att öka avsevärt. Enligt vårt förslag skulle det även innebära att slakterierna kommer att vara skyldiga att på begäran ge kontrollmyndigheter tillgång till inspelade bilder. Vidare kan det inte uteslutas att ett införande av obligatorisk kamerabevakning även leder till en ökning av användning av kamera-bevakning som inte omfattas av förslaget, till exempel på andra platser på slakterierna eller lagring av bilder utanför den tid som omfattas av förslaget. En sådan utökad användning av kamerabevakning kräver dock att bevakningen är förenlig med dataskyddsförordningen. Våra förslag utgör inte stöd för en sådan behandling, utan det är slakteriet, som personuppgiftsansvarig, som i så fall måste göra den bedömningen. Vid upptäckt brottslighet kan även bilder komma att överlämnas till polis eller åklagare för användning i den brottsbekämpande verksamheten.

Obligatorisk kamerabevakning i enlighet med vårt förslag kommer att innebära att personer som uppehåller sig på de kamerabevakade områdena på slakterierna filmas. Enligt vårt förslag är det inte endast djuren som är föremål för kamerabevakningen, utan även den mänskliga hanteringen av dem. Merparten av de personer som kommer att upptas på filmerna kommer att vara anställda på slakterierna men det kommer även att handla om personal från kontrollmyndigheter och andra personer som uppehåller sig på de aktuella platserna, till exempel transportörer och besökare på slakterierna. Eftersom de kamerabevakade platserna är inne på slakteriernas områden, och huvudsakligen inne i slakteriernas lokaler, är det inte fråga om platser där allmänheten generellt sett har tillträde.

För att kamerabevakningen ska fylla någon funktion är det vår bedömning att bilderna behöver vara rörliga och av tillräckligt god kvalitet. Med beaktande av principen om lagringsminimering i artikel 5.1 e) i dataskyddsförordningen, har vi kommit fram till att den lagstadgade bevarandetiden inte bör vara längre än två månader för materialet. Det innebär att personuppgifter kommer att lagras under denna tid. Därutöver kommer bilder som lämnas över till kontrollmyndigheterna för vidare utredning och behandling kunna bevaras under längre tid hos myndigheterna. Det går inte heller att utesluta att bilderna

kommer att bevaras under längre tid av slakterierna då förslaget endast reglerar under hur lång tid som slakterierna ska vara skyldiga att bevara bilderna. Då det är slakterierna som enligt förslaget äger utrustningen och materialet kan de välja att spara bilderna under längre tid än vad som föreslås vara föreskrivet. För att en sådan lagring ska vara tillåten krävs dock att detta är förenligt med annan gällande reglering, såsom dataskyddsförordningen.

Med hänsyn till att det kommer vara fråga om automatiserad behandling av personuppgifter är dataskyddsförordningen tillämplig hos slakterierna och myndigheterna som utövar offentlig kontroll. Undantagsvis kan viss behandling komma att i stället omfattas av tillämpningsområdet för brottsdatadirektivet. Det kan till exempel vara i fall där inspelningar lämnas över till Polismyndigheten för användning i den brottsbekämpande verksamheten, jämför 1 kap. 2 § brottsdatalagen (2018:1177).

Integritetsriskerna

De personuppgifter som enligt vårt förslag skulle behandlas kommer huvudsakligen att avse bildupptagningar av människor som utför sitt arbete. Med hänsyn till att det är fråga om bildupptagningar på eller i ett sammanhang nära förknippat med att djur slaktas får materialet anses vara förenat med särskilda integritetsrisker. En spridning av den typen av bilder skulle kunna vara mycket integritetskänsligt för de enskilda personerna. Det är därför viktigt att materialet inte behandlas av fler personer än vad som är nödvändigt och att det inte lagras under längre tid än vad som är motiverat i enlighet med bestämmelserna i dataskyddsförordningen. Det är därför också av stor vikt att det i enlighet med gällande dataskyddslagstiftning finns rutiner om bland annat tillgång till och hantering av bildmaterialet, hur det lagras och säkerhet kring bildmaterialet. Detta gäller både slakterierna och de myndigheter som kommer att få tillgång till bildmaterial från slakterierna.

Förslaget bör enligt vår bedömning inte leda till någon behandling av känsliga personuppgifter (jämför artikel 9.1 i dataskyddsförordningen). Det bör generellt sett inte heller vara fråga om behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål eller lagöverträdelser som innefattar brott (jämför artikel 10 i dataskyddsförordningen). Även om brott skulle kunna förekomma på inspelningarna kommer

inte syftet med filmerna vara att behandla brottsuppgifter. Vid upptäckt av eventuellt brott kan det dock inte uteslutas att bildupptagningar kan komma att avskiljas i syfte att dokumentera, följa upp eller polisanmäla brottet. Det kan då vara fråga om behandling av brottsuppgifter enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen. Sådan behandling är tillåten för myndigheter enligt 3 kap. 8 § första stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och kan vara tillåtet även för andra än myndigheter i enlighet med bland annat 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.¹ Någon behandling av personnummer eller samordningsnummer aktualiseras inte genom förslaget (jämför 3 kap. 10 och 11 §§ dataskyddslagen).

Det går inte helt säkert att säga hur många personer som skulle komma att omfattas av personuppgiftsbehandlingen. Med hänsyn till att det är fråga om samtliga slakterier av landlevande djur kan det antas att det är fråga om relativt många personer. Exakt hur många slakterier som finns i landet är oklart. Det kan dock antas vara någonstans mellan 100 och 200, varav några stora och resten mellanstora och små slakterier (se bland annat kapitel 9).

Det är slakterierna som bör vara personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som sker på slakterierna, vilket anges i den föreslagna lagen. Vid ett utlämnande av filmer till kontrollmyndighet eller liknande är det myndigheten som är personuppgiftsansvarig för sin behandling av det utlämnade materialet. Det är slakterierna som utser eventuellt personuppgiftsbiträde.

Det är viktigt att de som uppehåller sig i slakteriets lokaler på de platser som är kamerabevakade får information om kamerabevakningen och den personuppgiftsbehandling som bevakningen ger upphov till i enlighet med bland annat artiklarna 12–15 i dataskyddsförordningen och 15 § kamerabevakningslagen (2018:1200). Det finns inte skäl att föreskriva om undantag från upplysningskravet och rätten till information och det framstår inte heller troligt att det kommer vara aktuellt i något enskilt fall (jämför 17 § kamerabevakningslagen). Detta bör ske genom både skyltning och genom muntlig eller skriftlig information.

Förhållandet mellan den personuppgiftsansvarige och den registrerade har betydelse för hur integritetskänslig behandlingen av person-

¹ Jämför Integritetsskyddsmyndigheten, Rättsligt ställningstagande IMYRS 2021:1 – innebörden av begreppet ”personuppgifter som rör lagöverträdelse som innefattar brott” i artikel 10 i dataskyddsförordningen, s. 14 f.

uppgifterna är. Enligt vårt förslag kommer en stor del av behandlingen att utföras av en arbetsgivare i förhållande till sin personal. Detta genom att slakteriet, såsom personuppgiftsansvarig, kommer att behandla bildinspelningar av personalen under arbete. De registrerade står alltså ofta i beroendeförhållande till den personuppgiftsansvarige och kan inte heller motsätta sig behandlingen. Det innebär att integritetsriskerna blir betydligt förhöjda. Kamerabevakning enligt vårt förslag avser dessutom flera områden på slakterierna under väsentlig tid. Det innebär att många av de anställda på slakterierna och även personal från framför allt Livsmedelsverket regelbundet kommer att omfattas av kamerabevakning i sin vardagliga miljö. Som framgår av kapitel 11 har anställda ett starkt intresse av att slippa bli kamerabevakade när de utför sitt dagliga arbete. Det gör att integritetsintresset väger tungt och att det krävs starka skäl för att bevaka i den föreslagna omfattningen. Den föreslagna kamerabevakningen skiljer sig även från kamerabevakning på vissa andra arbetsplatser genom att vara av mer kontrollerande karaktär, jämfört med när syftet primärt är att skydda de anställda vid till exempel olyckor, rån eller hotfulla och våldsamma personer. Som vi redogjort för i kapitel 11 kan kamerabevakning även innebära en påverkan i arbetsmiljön för de anställda. Det är därför viktigt att personalen inte bevakas mer än nödvändigt, i enlighet med principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c) dataskyddsförordningen. Det är bland annat mot denna bakgrund som vi har kommit fram till att inte lämna förslag om ett krav på ljudupptagning, även om det i vissa fall skulle kunna vara till stor nytta ur ett djurskyddsperspektiv. Det är även den primära anledningen till att vi föreslår att den lagstadgade bevarandetiden bör begränsas till två månader.

Det övergripande syftet med personuppgiftsbehandlingen är att uppnå en ökad djurvälstånd. Detta genom att bland annat öka regel efterlevnaden av djurskyddsbestämmelserna och förbättra möjligheterna att säkerställa att djurskyddsbestämmelserna följs på slakterierna (se även kapitel 10). Arbetet med detta bör vara framåtsyftande och fokus för personuppgiftsbehandlingen ska inte vara enskilda individer med syfte att vidta åtgärder med negativa konsekvenser för enskilda. Det kan dock vid upptäckt av bristande regel efterlevnad i vissa fall komma att leda till negativa konsekvenser för enskilda.

Tillgången till uppgifterna bör, som framgår ovan, begränsas genom tydliga rutiner hos både slakterierna och de myndigheter som hanterar materialet. Detta med hänsyn till de integritetsrisker som finns

med tillgång till och risk för spridning av materialet, vilket gäller både på slakterierna och vid utlämnande av bildmaterialet till myndigheter. Det informationsutbyte av bildmaterial som sker mellan slakterierna och myndigheterna bör ske vid myndighetens begäran och inte genom direktåtkomst till uppgifterna. På så sätt begränsas riskerna till endast nödvändigt material. Genom regler om tystnadsplikt och bestämmelser om sekretess finns vidare ett mycket starkt skydd för uppgifterna.

Reglering avseende personuppgiftsbehandlingen

Av artikel 5.1 a) i dataskyddsförordningen följer bland annat att personuppgiftsbehandlingen ska ha stöd i minst ett av villkoren i artikel 6.1 i förordningen. För närvarande finns ingen reglering som kräver eller på annat sätt särskilt reglerar kamerabevakning på slakterier. En sådan behandling uppfyller därmed inte villkoret för en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c) i dataskyddsförordningen, utan måste i dagsläget grunda sig på något av de övriga villkoren. För det fall slakterier ska vara skyldiga att ha kamerabevakning behöver det regleras i lag. En sådan reglering skulle uppfylla villkoret om en rättslig förpliktelse. För all behandling av personuppgifter som faller utanför den föreslagna regleringens omfattning, bör liksom nu krävas att den rättsliga grunden kan hänföras till någon av de andra villkoren i artikel 6.1 a–f) i dataskyddsförordningen.

Av artikel 6.2 i dataskyddsförordningen framgår att medlemsstaterna har möjlighet att i nationella bestämmelser precisera bestämmelserna i dataskyddsförordningen för att efterleva punkt 1 c). Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen krävs att grunden för behandlingen som avses i artikel 6.1 c) ska fastställas i enlighet med unionsrätten, eller nationell rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. I 2 kap. 1 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning anges förutsättningarna för att en rättslig förpliktelse ska utgöra grund för behandlingen enligt svensk rätt. I den bestämmelsen anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c) i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Av

artikel 6.3 i dataskyddsförordningen framgår bland annat även att syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden och att mer specifika bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen kan tas in.

Genom vårt förslag finns en skyldighet för slakterierna att utföra kamerabevakning i syfte att stärka djurskyddet för de djur som hanteras där. Slakterierna är enligt förslaget skyldiga att på begäran av de myndigheter som utför offentlig kontroll lämna ut bildmaterial. Eftersom slakterierna har denna skyldighet innebär det även i ett sådant fall att det är fråga om ett behörigt utlämnande enligt 22 § kamerabevakningslagen. För myndigheternas del finns genom regleringen en rätt att begära bildmaterial. Kontrollmyndigheterna har vidare en skyldighet att enligt bland annat 8 kap. 5 § djurskyddslagen vidta åtgärder med anledning av överträdelser av lagen. Det finns även en skyldighet för officiella veterinärer att i vissa fall underrätta behöriga myndigheter om djurskyddsproblemen enligt artikel 44.3 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627². Vi bedömer att bestämmelserna är tillräckligt tydliga, precisa och förutsägbara för dem vars personuppgifter kommer att behandlas och att den föreslagna regleringen uppfyller kraven i artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

Vad gäller det grundlagsskyddade integritetsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen anges där att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Vilka förfaranden som omfattas av denna reglering är inte självklart. Av förarbetena (prop. 2009/10:80 s. 177 ff.) till bestämmelsen framgår att uttrycket personliga förhållanden är avsett att ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Det kan alltså avse en rad olika slag av information som är knuten till den enskildes person och omfattar bland annat fotografisk bild. Integritetsintrånget kan i allmänhet anses större om behandlingen inte sker med den enskildes samtycke, vilket var anledning till att bestämmelsens tillämpningsområde begränsades till sådana situationer. Enligt förarbetena är det vidare den faktiska effekten, och inte syftet med åtgärden, som är avgörande för om en viss åtgärd ska anses utgöra

² Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/627 av den 15 mars 2019 om enhetliga praktiska arrangemang för utförandet av offentlig kontroll av produkter av animaliskt ursprung avsedda att användas som livsmedel, i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625, och om ändring av kommissionens förordning (EG) nr 2074/2005 vad gäller offentlig kontroll.

övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs vidare att det ska vara fråga om betydande integritetsintrång. Ett flertal omständigheter bör vägas in vid bedömningen av vad som är ett betydande intrång. Omständigheter som kan vara av betydelse, utöver uppgifternas karaktär och omfattning, kan exempelvis vara ändamålet med behandlingen av uppgifterna och i viss mån omfattningen av utlämnandet av uppgifter.

Även om vårt förslag innebär viss bevakning av enskildas personliga förhållanden genom bildupptagningarna som i sig kan anses vara integritetskänsliga, talar framför allt den omständigheten att det är slakterierna som bedriver kamerabevakningen och har tillgång till bildmaterialet emot att 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen skulle vara tillämpligt. Myndigheternas tillgång till bildmaterial är begränsat till det material som tillgängliggörs myndigheten av slakteriet, efter myndighetens begäran. Det kan enligt vår mening inte anses handla om någon egentlig övervakning eller kartläggning av enskildas personliga förhållanden från det allmännas sida.

Det finns även ett skydd för privat- och familjeliv i artikel 8 i Europakonventionen, där det anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Av artikeln framgår vidare att en offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutande av rättigheten annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Rätten till respekt för den personliga integriteten ingår som en del i rätten till respekt för privatlivet. Som framgår i bestämmelsens andra stycke kan intrång i rättigheten göras under vissa förutsättningar. Som vi redogjort för ovan är det vår bedömning att förslaget innebär att det skulle finnas lagstöd som är tillräckligt tydligt och precist för den genom kamerabevakningen aktuella personuppgiftsbehandlingen. Syftet med kamerabevakningen bör vidare enligt vår bedömning anses svara mot ett angeläget samhälleligt behov och vara proportionerligt i förhållande till syftet.

14.4 Övriga konsekvenser

Vår bedömning: Förslagen förväntas inte få några andra konsekvenser.

Vi bedömer att förslaget inte får några konsekvenser för regioner eller kommuner och påverkar inte heller det kommunala självstyret. Förslagen bedöms inte påverka offentlig service i olika delar av landet. Inte heller små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag bör påverkas av förslagen. Detta förutsätter dock att slakterierna kompenseras ekonomiskt för kamerabevakningen.

Förslagen förväntas inte få några direkta konsekvenser för brottsligheten, det brottsförebyggande arbetet, jämställdheten, integrationen eller miljön. Enligt vår bedömning kommer förslagen, utöver vad som angetts i detta kapitel, inte att få några andra konsekvenser som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Vi har i utformningen av förslagen tagit hänsyn till regeringsformen, Europakonventionen, Sveriges internationella åtaganden samt de åtaganden som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Vi bedömer att förslagen är förenliga med dessa.

15 Författningskommentar

15.1 Förslag till lag (2025:000) om kamerabevakning på slakterier

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § *Syftet med denna lag är att införa kamerabevakning på slakterier för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras i lokalerna.*

I paragrafen anges syftet med lagen.

Av paragrafen framgår att lagen syftar till att stärka djurskyddet för de djur som hanteras på slakterier genom att ha kamerabevakning i lokalerna.

Våra överväganden finns i avsnitt 10.4.2.

Definitioner

2 § *I denna lag avses med begreppet*

1. *slakteri sådan verksamhet som avses i artikel 2 k i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning eller annan anläggning som slaktar små mängder fjäderfä och hardjur på gården för leverans till konsumenter eller till lokala detaljhandelsanläggningar som levererar sådant kött direkt till konsumenter.*

2. *kamerabevakning samma sak som enligt 3 § kamerabevakningslagen (2018:1200).*

I paragrafen definieras vissa centrala uttryck som används i lagen.

Lagens definition av ett slakteri i lagen är något bredare än motsvarigheten i artikel 2 k i EU:s avlivningsförordning. Detta eftersom uttrycket även omfattar vissa andra anläggningar som slaktar små mängder fjäderfä och hardjur. Uttrycket behandlas i avsnitt 10.4.3.

Uttrycket kamerabevakning har samma betydelse som motsvarande uttryck i 3 § kamerabevakningslagen. Uttrycket behandlas i avsnitt 10.4.4.

Personuppgiftsansvar

3 § Ett slakteri som har kamerabevakning är personuppgiftsansvarigt för behandling av personuppgifter som slakteriet utför till följd av kamerabevakning som sker med stöd av denna lag.

Paragrafen reglerar personuppgiftsansvaret för den behandling av personuppgifter som slakteriet utför till följd av den obligatoriska kamerabevakningen. Våra överväganden finns i avsnitt 10.4.5.

Kamerabevakning

4 § Ett slakteri ska bedriva kamerabevakning av alla de områden på anläggningen där levande djur hanteras eller hålls, inklusive områden för avlastning, uppställning, drivgångar samt områden för bedövning och avblodning, under all tid som där finns levande djur.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på kamerabevakning.

Paragrafen anger omfattningen av den lagstadgade kamerabevakningen. Genom andra stycket i paragrafen finns en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från kravet på kamerabevakningen. Våra överväganden finns i avsnitt 10.4.6.

5 § Kamerabevakningen ska ge inspelade tydliga rörliga bilder av djuren och hanteringen av dessa.

I paragrafen anges de grundläggande kraven på kamerabevakningen vad gäller inspelningsmaterialet. Våra överväganden finns i avsnitt 10.4.6.

6 § De inspelade bilderna ska bevaras i två månader från inspelningstillfället. Bilder som är föremål för ett föreläggande får inte raderas innan de lämnats över i enlighet med föreläggandet.

Av paragrafen framgår hur länge slakterierna är skyldiga att lagra de inspelade bilderna. Våra överväganden finns i avsnitt 10.4.7.

Bemyndiganden i fråga om teknisk utrustning m.m.

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om krav på teknisk utrustning, placering av kameror och underhåll av utrustningen.

Genom paragrafen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om krav på teknisk utrustning, placering av kameror och underhåll av utrustningen. Våra överväganden finns i avsnitt 10.4.6.

Offentlig kontroll

8 § En länsstyrelse eller annan statlig myndighet som utövar offentlig kontroll enligt djurskyddslagen (2018:1192) har vid en sådan kontroll rätt att på begäran granska inspelade bilder på plats och få en kopia av inspelade bilder för granskning vid en senare tidpunkt, i syfte att utöva offentlig kontroll eller annan offentlig verksamhet enligt djurskyddslagen.

En myndighet som utövar offentlig kontroll enligt djurskyddslagen får besluta de förelägganden som behövs för efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

I paragrafen regleras rätten för de statliga myndigheterna som utövar offentlig kontroll enligt djurskyddslagen att ta del av bildmaterial. Av paragrafen följer en motsvarande skyldighet för slakterierna att vid begäran lämna ut bildmaterial till dessa myndigheter.

Bestämmelsens andra stycke reglerar dessa myndigheters möjlighet att besluta förelägganden.

Våra överväganden finns i avsnitt 10.4.8.

Överklagande

9 § Ett beslut om föreläggande enligt 8 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bestämmelsen reglerar överklaganden enligt lagen. Våra överväganden finns i avsnitt 10.4.9.

Rätt att meddela föreskrifter

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om skyldigheter för de myndigheter som utför offentlig kontroll enligt djurskyddslagen (2018:1192) när det gäller hantering av inspelade bilder och användning av sådana bilder vid offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet.

Bestämmelsen upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter. Våra överväganden finns i avsnitt 10.4.10.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Anna Tilly, Jordbruksverket

Jag har en avvikande mening angående att det inte ställs krav på ljudupptagning i det givna förslaget. Jag anser att ljudupptagning skulle tillföra mycket och i kombination med bildmaterialet i hög grad kunna vara avgörande för att det avsedda syftet med krav på kamerabevakning ska uppfyllas. Jag anser vidare att det finns tungt vägande skäl och är starkt motiverat att utreda ytterligare kring om ljudupptagning ändå inte ska ingå som krav i det givna förslaget.

Kommittédirektiv 2022:47

Stärkt djurskydd på slakterier genom kamerabevakning

Beslut vid regeringssammanträde den 25 maj 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera hur kamerabevakning skulle kunna användas för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras på slakterier och föreslå hur ett krav på kamerabevakning skulle kunna utformas. Hänsyn ska tas till intresset av att undvika ökad administrativ börda för berörda myndigheter och slakterier.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till vilka moment i hanteringen av levande djur som bör bli föremål för kamerabevakning
- analysera och ta ställning till vem som bör ansvara för och bekosta den utrustning som krävs för kamerabevakningen
- analysera och ta ställning till vem som bör ha tillgång till det inspelade materialet och i vilka syften och av vem det får användas
- analysera och ta ställning till hur materialet bör sparas och under hur lång tid
- analysera om användning av kamerabevakning på slakterier skulle kunna göra det möjligt för berörda myndigheter att förändra genomförandet av den offentliga kontrollen för att förbättra kontrollen, minska kostnaderna eller underlätta för slakterierna

- i arbetet beakta behovet av skydd för den personliga integriteten och göra en integritetsanalys
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

Det behöver utredas hur kamerabevakning skulle kunna användas för att stärka djurskyddet på slakterier

Regeringen värnar om den höga nivå av djurskydd som säkerställs genom djurskyddslagstiftningen. De företag som driver slakterier är skyldiga att se till att de bestämmelser om djurskydd som gäller för verksamheten följs. Det utövas också offentlig kontroll av att djurskyddslagstiftningen följs på slakterier. Den kontrollen utövas dels av officiella veterinärer och assistenter anställda av Livsmedelsverket, dels av länsstyrelserna. De brister som upptäcks i skyddet av djur som hanteras på slakterier handlar bl.a. om att krav när det gäller bedövning och avlivning inte följs, vilket innebär stora risker för lidande hos djuren. Även andra brister i hanteringen av djuren, t.ex. vid avlastning eller drivning, kan innebära att djuren utsätts för onödig stress och lidande. Sverige ska ha en effektiv djurskyddskontroll. Ett sätt att stärka djurskyddet och förbättra myndigheternas kontroll vid hanteringen av levande djur i samband med slakt skulle kunna vara att införa krav på kamerabevakning av platser där levande djur hanteras. Det finns därför anledning att utreda hur kamerabevakning skulle kunna användas på slakterier för att stärka djurskyddet för de djur som hanteras där.

Djurskyddet och den offentliga kontrollen

Bestämmelser om djurskydd i samband med slakt finns såväl i EU-rätten som i nationell rätt. På EU-nivå finns de grundläggande bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 1099/2009 av den 24 september 2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning. I nationell rätt finns bestämmelser i djurskyddslagen (2018:1192), djurskyddsförordningen (2019:66) och Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:8) om slakt och annan avlivning av djur. Artikel 3 i

rådets förordning (EG) nr 1099/2009 innehåller ett allmänt krav på att djur ska förskonas från all smärta, plåga eller lidande som kan undvikas vid tidpunkten för avlivning och därmed sammanhängande verksamhet. Ett i huvudsak motsvarande allmänt krav på att djur ska skonas från onödigt lidande och obehag när de förs till slakt och när de slaktas finns i 5 kap. 1 § första stycket djurskyddslagen. Bestämmelsen gäller utöver vad som framgår av artikel 3. Detta innebär dels att den gäller vid slakt eller avlivning som faller utanför EU-förordningens tillämpningsområde, dels att bestämmelsen också gäller vid slakt eller avlivning som faller inom EU-förordningens tillämpningsområde om bestämmelsen innebär ett strängare djurskyddskrav än EU-förordningen. Utöver dessa allmänna krav innehåller EU-rätten och de svenska författningarna ett stort antal mer detaljerade bestämmelser om hur djur ska behandlas i samband med slakt.

Även när det gäller den offentliga kontrollen av att djurskyddslagstiftningen följs i samband med slakt finns bestämmelser dels i EU-rätten, dels i nationell rätt. I EU-rätten regleras den offentliga kontrollen huvudsakligen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 av den 15 mars 2017 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll). I nationell rätt finns bestämmelser som kompletterar förordningen om offentlig kontroll i djurskyddslagen, djurskyddsförordningen och i Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2019:14) om offentlig djurskyddskontroll.

Ansvaret för den offentliga kontrollen av att djurskyddslagstiftningen följs på slakterier är fördelat mellan olika myndigheter. Länsstyrelserna är behöriga myndigheter att utföra offentlig kontroll i

fråga om djurskydd inom respektive län, inklusive på slakterier. Länsstyrelserna utför dels regelbundna, riskbaserade s.k. normalkontroller, dels kontroller med anledning av att det har kommit in anmälningar om brister i djurskyddet. I fall där brister har uppmärksammats vid en tidigare kontroll kan länsstyrelserna vid behov även utföra uppföljande kontroller. Länsstyrelsernas kontroll kan vara heltäckande och syfta till att verifiera att alla djurskyddsregler som är aktuella vid kontrolltidpunkten följs. Kontrollen kan också vara mindre omfattande och exempelvis avse en viss brist som har anmälts. Länsstyrelsernas kontroll är i huvudsak anslagsfinansierad. Om kontrollen utförs på grund av klagomål ska dock avgift tas ut i vissa fall. Detsamma gäller om kontrollen ursprungligen inte varit planerad, men blivit nödvändig efter det att det har påvisats brister i hur lagstiftningen följs.

Livsmedelsverket har till uppgift att utföra de djurskyddskontroller som en officiell veterinär eller en officiell assistent är skyldig att utföra på slakterierna enligt artikel 18 i förordningen om offentlig kontroll. De officiella veterinärerna och de officiella assistenterna är anställda av Livsmedelsverket. I vilken omfattning de officiella veterinärerna är närvarande på ett slakteri beror på slakteriets storlek. På större slakterier är veterinärerna på plats hela tiden som slakt pågår. Veterinärerna har inte uppsikt över levande djur under hela den tid som djuren hanteras. Veterinärerna besiktar dock djuren före och efter slakt, bl.a. för att kontrollera om det finns tecken på brister i djurskyddet. De utför även annan offentlig kontroll för att verifiera att djurskyddskraven uppfylls. Denna kontroll omfattar exempelvis hållande, hantering och skötsel av djur samt bedövning, avlivning och slakt.

Om den officiella veterinären bedömer att det finns brister i djurskyddet gör denne i första hand påpekanden till slakteriet och följer upp att rättelse sker. I akuta fall kan veterinären även vidta vissa omedelbara åtgärder. Om påpekade brister inte har åtgärdats vid en uppföljande kontroll lämnar veterinären information till länsstyrelsen för vidare handläggning.

Veterinärerna får i viss utsträckning bistås av de officiella assistenterna, vilka även får utföra vissa handlingar under den officiella veterinärens ansvar samt vidta vissa åtgärder under överinseende av den officiella veterinären. Kontrollen som utövas av Livsmedelsverket är avgiftsfinansierad.

Statens jordbruksverk (Jordbruksverket) är central förvaltningsmyndighet på djurskyddsområdet. När det gäller den offentliga kon-

trollen har Jordbruksverket till uppgift att samordna övriga kontrollmyndigheter och ge dem stöd, råd och vägledning.

Vissa överträdelser av djurskyddslagstiftningen är straffbelagda. Om en kontrollmyndighet upptäcker en sådan överträdelse är myndigheten skyldig att göra en anmälan till polis eller åklagare, såvida överträdelserna inte är bagatellartade. I propositionen Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem (prop. 2021/22:18) föreslog regeringen vissa förändringar när det gäller kontrollmyndigheternas anmälningsskyldighet. Ändringarna syftar till att förtydliga när en anmälan ska ske och göra det möjligt för kontrollmyndigheterna att i vissa fall använda enbart framåtsyftande åtgärder (t.ex. förelägganden) för att komma tillrätta med en överträdelse. Förslaget antogs av riksdagen och lagändringen träder i kraft den 1 juli 2022 (bet. 2021/22: MJU12, rskr. 2021/22:147). Polis och åklagare utreder efter anmälan om brott har begåtts.

På vilket sätt och i vilka situationer bör kamerabevakning användas?

Kamerabevakning kan potentiellt förbättra kontrollen av att djurskyddslagstiftningen följs. Inspelat material från kamerabevakningen skulle kunna utgöra ett verktyg för att upptäcka orsaker till avvikelser som en officiell veterinär eller länsstyrelsen upptäckt på annat sätt. Kamerabevakning skulle därmed kunna fungera som ett komplement till den kontroll som i dag utförs av de officiella veterinärerna och assistenterna och inom ramen för länsstyrelsernas kontrollverksamhet. För att göra en bedömning av om kamerabevakning skulle vara ett effektivt verktyg för att stärka djurskyddet behöver det dock göras en närmare analys av hur bevakningen skulle kunna användas.

Kontrollen av djurskydd på slakterier är delvis riskbaserad vilket innebär att omfattningen av den kontroll som utförs bl.a. beror på hur stor risken är för att lagstiftningen inte följs. Kamerabevakning kan vara ett verktyg för att minska risken för regelöverträdelse. Frågan om hur kamerabevakning kan påverka den riskklassificering som ligger till grund för den riskbaserade djurskyddskontrollen bör därför analyseras. Vidare bör det analyseras om användning av kamerabevakning på slakterier skulle kunna göra det möjligt för berörda myndigheter att minska kostnaderna eller på annat sätt underlätta för slakterierna.

Kamerabevakning på slakterier förekommer i flera europeiska länder och har, på frivillig basis, införts även av vissa svenska slakterier. Kamerabevakning skulle kunna leda till att konsumenter och andra aktörer får ett ökat förtroende för djurskyddet på slakterierna, detta genom att företagen kan hänvisa till att delar av slaktprocessen kamerabevakas och att det därigenom finns ytterligare ett verktyg för att säkerställa att djurskyddslagstiftningen följs. Kamerabevakning skulle också kunna medföra fördelar för slakterierna vid utredning av andra brott än överträdelser av djurskyddslagstiftningen, t.ex. olaga intrång.

Kamerabevakning som ett verktyg för att stärka djurskyddet kan vara olika effektivt för olika moment i hanteringen av djur. Värdet av att bevaka de platser där djur lastas ur eller drivs kan skilja sig från värdet av att bevaka de stallar där djuren hålls. Värdet av kamerabevakning kan också variera mellan olika djurslag och mellan slakterier av olika storlek. För vissa djurslag och verksamheter kan kamerabevakning helt sakna relevans.

De fördelar som kamerabevakning kan medföra i fråga om stärkt djurskydd måste vägas mot enskildas intresse av att inte bli övervakade. Nyttan av kamerabevakning under olika moment och för olika typer av slakteriverksamheter behöver därför vägas mot det intrång i den personliga integriteten som kamerabevakning innebär för slakteriets personal, officiella veterinärer och assistenter samt andra personer som är verksamma eller tillfälligt uppehåller sig på slakteriet. Här ska särskilt beaktas att det, beroende på förslagets utformning, skulle kunna bli fråga om att en arbetsgivare utför kamerabevakning av sin personal.

Det är också viktigt att krav på kamerabevakning inte leder till en omfattande ökning av administrationen av den offentliga kontroll som bedrivs i dag. Nyttan av kamerabevakning måste därför även vägas mot intresset av att undvika ökad administrativ börda för myndigheter och slakterier.

För att obligatorisk kamerabevakning ska kunna införas behöver ett antal frågor lösas bl.a. när det gäller det praktiska och ekonomiska ansvaret för kamerabevakningen. Det finns även frågor om hanteringen av det inspelade materialet som behöver besvaras.

Utredaren ska därför

- analysera på vilket sätt kamerabevakning på slakterier skulle kunna användas för att stärka djurskyddet
- analysera om användning av kamerabevakning på slakterier skulle kunna göra det möjligt för berörda myndigheter att förändra genomförandet av den offentliga kontrollen för att förbättra kontrollen, minska kostnaderna eller underlätta för slakterierna
- analysera om användning av kamerabevakning på slakterier skulle kunna medföra någon annan fördel för slakterier eller berörda myndigheter
- analysera och ta ställning till vilka moment i hanteringen av levande djur som bör bli föremål för kamerabevakning och om kamerabevakning bör användas på olika sätt och i olika omfattning beroende på vilket djurslag som hanteras och storleken på slakteriet
- analysera och ta ställning till vem som bör ansvara för inköp, installation och underhåll av den utrustning som krävs för kamerabevakningen samt hur detta ska finansieras
- ta ställning till vem som bör ansvara för att kamerabevakningen faktiskt äger rum vid de moment då den bedöms vara behövlig
- analysera och ta ställning till vem som bör ha tillgång till det inspelade materialet och i vilka syften och av vem det får användas
- analysera och ta ställning till hur materialet bör sparas och under hur lång tid
- i arbetet beakta behovet av skydd för den personliga integriteten och göra en integritetsanalys
- redovisa och analysera för- och nackdelar med att införa ett krav på kamerabevakning som är utformat i enlighet med de ställningstaganden som gjorts, både ur ett djurskyddsperspektiv och utifrån intresset av att undvika ökad administrativ börda för myndigheter och slakterier
- lämna de författningsförslag som bedöms nödvändiga för att det ska vara möjligt att införa obligatorisk kamerabevakning på slakterier i enlighet med de ställningstaganden som gjorts.

Vid framtagandet av ett förslag till hur obligatorisk kamerabevakning på slakterier kan införas behöver det analyseras hur förslaget förhåller sig till de regler om dataskydd och kamerabevakning som finns på EU-nivå och nationell nivå, däribland 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), bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och kamerabevakningslagen (2018:1200). Även skyddet för privat- och familjeliv, hem och korrespondens enligt artikel 8 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som gäller som lag i Sverige, ska beaktas (se även 2 kap. 19 §). När det gäller arbetstagare ska utredaren, utöver frågor kopplade till de regelverk som avser skyddet för den personliga integriteten, även identifiera och analysera frågor som skulle kunna aktualiseras i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare när det gäller förslagen om kamerabevakning och användandet av inspelat material. Utredaren ska även analysera och beakta eventuella arbetsmiljöaspekter av förslagen.

Det behöver också göras en analys av hur en ordning med obligatorisk kamerabevakning förhåller sig till EU-rättsliga bestämmelser om offentlig kontroll av djurskydd på slakterier, främst förordningen om offentlig kontroll. De författningsförslag som tas fram måste utformas på ett sådant sätt att de är förenliga med dessa regler. Utöver detta ska intresset av att undvika en ökad administrativ börda för berörda myndigheter och slakterier beaktas särskilt vid utformningen av förslagen.

Omfattas det inspelade materialet av sekretess hos de myndigheter som kan ta del av det?

En bildupptagning som förvaras hos en myndighet och som är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet utgör en allmän handling. Om bildupptagningen inte omfattas av sekretess hos myndigheten är den offentlig och ska lämnas ut på begäran.

I den utsträckning som ett införande av obligatorisk kamerabevakning på slakterier innebär att bildupptagningar från slakterier kommer in till en myndighet får det förutsättas att det kommer att

finnas ett intresse från allmänheten att ta del av dem. Samtidigt kan ett utlämnande av sådana bildupptagningar i vissa fall komma att medföra skada eller men för exempelvis de personer som filmats och det företag som driver slakteriet.

Det kan även bli aktuellt för en myndighet att överlämna bildupptagningar till en annan myndighet, t.ex. i samband med att en kontrollmyndighet gör en polisanmälan.

Utredaren ska därför

- bedöma i vilken utsträckning bildupptagningarna kommer att omfattas av befintliga bestämmelser om sekretess
- bedöma om det befintliga sekretesskyddet är ändamålsenligt eller om det finns behov av ändrade eller nya sekretessbestämmelser
- bedöma om befintliga möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter är tillräckliga eller om det finns behov av utökade sådana möjligheter
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Vid bedömningen av om det finns behov av nya eller ändrade bestämmelser om sekretess eller bestämmelser med sekretessbrytande verkan ska såväl behovet av skydd för den enskildes personliga integritet som allmänhetens intresse av insyn beaktas.

Konsekvensbeskrivningar

Utöver de konsekvensbeskrivningar som krävs enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa förslagets effekter för den personliga integriteten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med arbetsmarknadens parter och ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer som berörs av frågan, särskilt Jordbruksverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna, Integritetsskyddsmyndigheten, Svenska Köttföretagen och Svensk Fågel.

Vid behov ska information om andra länders erfarenheter av kamerabevakning hämtas in.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

(Näringsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tillägsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]