

Stockholm den 8 oktober 2020

R-2020/1589

Till Integrationsdepartementet

I2020/01315

Advokatsamfundet har inte tagits upp som remissinstans, men avger härmed yttrande över betänkandet Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik (SOU 2020:25).

Advokatsamfundet begränsar sitt yttrande till de frågor om skydd för kollektivtrafikresenärernas integritet som utredningsförslaget aktualiserar.

Sammanfattning

Advokatsamfundet avstyrker att det remitterade betänkandet läggs till grund för lagstiftning.

Synpunkter och överväganden

Utredningen synes skjuta frågor som rör resenärernas integritet på framtiden genom att beträffande dataskyddet bara föreslå en bestämmelse i 3 a kap. 5 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Enligt bestämmelsen får personuppgifter endast behandlas om det är nödvändigt för att bedriva det nationella biljettsystemet. Denna bestämmelse kompletteras med en föreskrift om delegation av normgivningskompetensen, så att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för ändamålet. I de fåtal delar där utredningen valt att uttala sig närmare om personuppgiftsbehandling anser Advokatsamfundet att detta skett på ett – i vissa fall – generaliserande sätt. Exempelvis krävs ytterligare utredning och hänsynstagande till ett antal faktorer innan man kan bedöma vilken (eller vilka) aktör/er som skulle anses vara personuppgiftsansvarig för de behandlingar av personuppgifter som krävs för att föreslagna system och tjänster ska fungera.¹

¹ Se t.ex. utredningens uttalande kring personuppgiftsansvar på s. 295.

Beträffande de system som utredningen föreslår och de behandlingar som avses ske inom dem, har utredningen uttalat att det kommer gå att utläsa synnerligen integritetskänsliga uppgifter från de centrala register som ska inrättas. Enligt förslaget ska staten se till att det finns vad utredningen kallar en *biljettväxel* som ska fungera som ett elektroniskt biljettförvar.² Det anges även att en *avräkningsfunktion* ska inrättas som innehåller uppgifter om resenärers rörelsemönster och användning av kollektivtrafik (s. 295). Beträffande det så kallade *IDF-register* som utredningen föreslår, framgår vidare att det ska innehålla uppgifter om till exempel huruvida en resenär är kreditvärdig eller ej.³

Någon närmare analys av om det är nödvändigt att samla in alla dessa uppgifter och om personuppgiftshanteringen kan begränsas genom inbyggt dataskydd synes inte ha genomförts. Till exempel antyds (s. 330) att registren kan komma att användas för att ”göra individualiserade tjänsteerbjudanden framtagna med artificiell intelligens möjliga”.

När det gäller hur ett sådant system ska kunna uppfylla kraven i EU:s dataskyddsförordning på lagringsminimering enligt artikel 5.1 e), har utredningen förklarat att myndigheten i fråga får ta ställning till gallring utifrån de aktuella handlingarna och därefter göra en framställan om gallringsföreskrifter enligt Riksarkivets bestämmelser.

De föreslagna registren kommer således att – såsom det får förstås av utredningens beskrivning – innehålla personuppgifter om alla i Sverige som befattar sig med kollektivtrafiken genom det nationella biljettsystemet. I enlighet med hur det föreslagna systemet har beskrivits i betänkandet, kommer förslaget enligt Advokatsamfundets bedömning, tillsammans med den obligatoriska anslutningen för trafikföretag och den omfattande nationella registerföring som föreslås, sannolikt innebära att det med dagens teknik därmed skapas förutsättningar att ingående kartlägga en betydande del av befolkningens privatliv och levnadsvanor. Några begränsningar genom inbyggt dataskydd (artikel 25 EU:s dataskyddsförordning) eller registerlag föreslås inte och verkar inte heller ha utretts. Detta är enligt Advokatsamfundets uppfattning anmärkningsvärt.

Den 1 januari 2011 trädde en ny grundlagsbestämmelse, 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (RF), i kraft. Enligt bestämmelsen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Det stärkta grundlagsskyddet innebär att en begränsning av det skydd som bestämmelsen föreskriver endast får göras i form av lag (2 kap. 20 § RF) och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 21 och 22 §§ RF. Frågan om hur dessa intrång i resenärernas privatliv ska begränsas synes inte ha analyserats av utredningen. Enligt Advokatsamfundets bedömning är det svårt att se att föreslagna register skulle kunna inrättas utan att 2 kap. 6 § RF blir tillämplig. För genomförande av förslaget krävs därmed lagreglering. Hela kedjan av registreringar i olika led behöver genomlysas, så att inte ett nytt

² Se betänkandet s. 15 sista stycket och s. 299 sista stycket.

³ Se betänkandet s. 333.

lagstiftningsärende krävs innan ett nationellt biljettsystem kan tas i drift. Utredningens betänkande kan därmed inte läggas till grund för lagstiftning.

Resultatet blir detsamma vid en granskning enligt EU:s dataskyddsförordning av det system och de register som utredningen föreslår. Det räcker att nämna bestämmelserna i artikel 25 som innebär att lösningar som är mindre inträngande ska väljas framför ett alternativ där mer omfattande behandling av personuppgifter sker. Utredningen synes i detta sammanhang inte ha övervägt alternativa system och strukturer som skulle ge andra effekter.

Det kan i sammanhanget noteras att det länge har varit ett uttalat mål från regering och riksdag att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och med ett känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag, dvs. inte av den generella dataskyddslagstiftningen, se bl.a. prop. 1990/91:60 s. 58, KU 1990/91:11 s. 11 och prop. 1997/98:44 s. 41. Skyddet för persondata behöver således enligt Advokatsamfundets mening genomlysas på ett mer omfattande och till resenärernas behov av integritetsskydd anpassat sätt än i det remitterade betänkandet. Hela kedjan av register och behandlingar behöver genomlysas, så att inte ett nytt lagstiftningsärende krävs innan ett nationellt biljettsystem kan tas i drift. Det räcker inte att lämna dessa frågor till ett genomförandeprojekt.

Skulle regeringen trots allt avse att genomföra det av utredningen föreslagna systemet, med den spårbarhet som därmed kommer att skapas beträffande individers vardagsliv, behöver också konsekvenserna av detta vid en tillämpning av t.ex. reglerna om husrannsakan och beslag genomlysas.

Utredningen har inte heller övervägt om den föreslagna omfattande centrala registreringen skulle kunna bli att anse som en "liknande registrering av hela befolkningen" eller om det kan bli fråga om "annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen" enligt 22 kap. 1 § OSL. Inte heller har det övervägts hur personer som omfattas av exempelvis skyddsåtgärder såsom sekretessmarkering eller skyddad folkbokföring ska kunna resa kollektivt utan att skyddet riskerar att brytas igenom.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander