

Strada

Transportstyrelsens olycksdatabas



REGERINGSKANSLIET

Näringsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24468-5

ISSN 0284-6012

Innehåll

Promemorians huvudsakliga innehåll	13
1 Författningsförslag.....	15
1.1 Förslag till lag om Transportstyrelsens olycksdatabas	15
1.2 Förslag till förordning om Transportstyrelsens olycksdatabas.....	20
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor	21
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.....	22
1.5 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	23
2 Strada och avgränsning av uppdraget	33
2.1 Vad är Strada?.....	33
2.2 Syftet med Strada	34
2.3 Nationell och internationell nytta av Strada	34
2.4 Användning av Strada	35
2.5 Tidigare utredningar	35
2.6 Nuvarande uppdrag	36
2.7 Metod.....	36
2.8 Dataskyddsförordningen.....	37
2.9 Avgränsningar	38

3	Tidigare utredningar om Strada	39
3.1	Strada synliggör de oskyddade trafikanterna.....	39
3.2	SOU 2001:29 Fordonslag	39
3.3	Datainspektionens tillsynsbeslut.....	40
3.4	Vägverkets uppdrag 2006	40
3.5	SOU 2008:44	40
3.6	Ett nytt ersättningssystem till sjukvården 2010	41
3.7	SOU 2014:24 och 2014:82	43
3.8	Remissvar	43
3.9	Transportstyrelsens rapport i februari 2015	45
3.9.1	Kostnadsperspektiv på Strada för år 2014	45
3.10	Slutsatser av tidigare utredningar	46
4	Strada enligt nu gällande ordning.....	49
4.1	Avsnittets innehåll.....	49
4.2	Hur fungerar Strada i praktiken?.....	49
4.2.1	Rapportering från Polismyndigheten	50
4.2.2	Polismyndighetens författningsstöd.....	51
4.2.3	Rapportering från sjukvården.....	52
4.2.4	Maximal AIS och Injury Severity Score.....	52
4.2.5	Sjukvårdens rapporteringsgrund	53
4.2.6	Rapporteringsflödet	53
4.2.7	Personuppgiftsbiträdesavtal	55
4.2.8	Uttagswebben.....	55
4.2.9	Accessdatabas	56
4.2.10	Uppgifter från Strada som allmän handling	57
4.3	Begreppet databas	58
4.3.1	Strada är en databas för insamling av uppgifter.....	60
4.4	Frågeställningar att behandla	60
4.5	Disposition.....	61

5	Rapportering till Strada från polis och vårdgivare samt sekretessfrågor	63
5.1	Avsnittets innehåll	63
5.2	Utgångspunkt	63
5.3	Vårdgivare med kirurgi eller ortopedi rapporterar	64
5.4	Samhällsekonomisk analys av kostnader och nyttor med Strada	65
5.4.1	Jämförelser av täckningsgrad mellan olika databaser.....	68
5.4.2	Några orsaker till bristande överensstämmelse mellan olika aktörers rapportering	69
5.5	Trafikanalys statistikansvar	70
5.5.1	Officiell statistik.....	70
5.5.2	Uppgifter från Trafikanalys	72
5.5.3	Rapportering till internationella databaser	73
5.5.4	Närmare om möjligheterna att använda vårdgivares rapportering i officiell statistik	74
5.6	Synpunkter från SKL	75
5.7	Kommuner och landstings ansvar för hälso- och sjukvård	76
5.7.1	Strada stödjer lokalt folkhälsoarbete	76
5.8	Strada stödjer utvärdering av lokalt säkerhetsarbete i kommuner	77
5.9	Fördelarna med en obligatorisk sjukhusrapportering överväger nackdelarna.....	78
5.10	Sekretessfrågor i Strada	80
5.11	Sekretessfrågor vid sjukhusrapportering.....	81
5.11.1	Allmänt om offentlighet och sekretess	81
5.11.2	Sekretess i offentlig hälso- och sjukvård.....	82
5.11.3	Sekretess i privat sjukvård.....	83
5.11.4	Sekretessbrytande bestämmelser	84
5.11.5	En uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § OSL bryter sekretess.....	84

5.12	En uppgiftsskyldighet ska införas för vissa vårdgivare att rapportera uppgifter i Strada	85
5.12.1	Incitament till en obligatorisk rapportering	86
5.12.2	Integritetsöverväganden	87
5.12.3	En sekretessbrytande bestämmelse för offentlig och enskild vård	91
5.12.4	Vilka vårdgivare ska omfattas?	92
5.12.5	Exempel på andra rapporteringskrav inom sjukvården.....	92
5.13	Statistiksekretess hos Transportstyrelsen.....	93
5.13.1	Sekretessens föremål.....	94
5.13.2	Sekretessens räckvidd	95
5.13.3	Sekretessens styrka	96
5.13.4	Undantaget i 24 kap. 8 § tredje stycket i praxis	96
5.13.5	Uppgifter i Strada regleras av 24 kap. 8 § OSL hos Transportstyrelsen	97
5.13.6	Överföring av sekretess	98
5.14	Nuvarande rapporteringskrav för Polismyndigheten.....	99
5.15	Sekretess vid polisens rapportering	100
5.16	Polismyndighetens uppgiftsskyldighet anges i den nya lagen.....	100
5.17	Definitionsfrågor	101
5.17.1	Definitioner i lagen	103
6	Olyckor i fritidssjöfart.....	105
6.1	Avsnittets innehåll.....	105
6.2	Transportstyrelsens ansvar för sjösäkerheten.....	105
6.3	Räddningsinsatser vid en sjöolycka.....	106
6.4	SOU 2014:24	106
6.4.1	Närmare om Sjöolyckssystemet SOS	106
6.5	Lagen om undersökning av olyckor	107
6.5.1	Polismyndighetens uppgiftsskyldighet.....	108
6.6	Likheter mellan vägtrafik och fritidssjöfart	109

6.7	Målet är att minska antalet olyckor inom sjötransportområdet	109
6.8	Säkrare båtliv 2020	110
6.8.1	Omkomna och saknade har minskat	110
6.8.2	Bristfälligt faktaunderlag för skadade i fritidssjöfart	111
6.9	Uppdraget utökad datafångst.....	111
6.10	Att rapportera olyckor i fritidssjöfart i Strada ger stor nytta.....	112
6.11	Synpunkter från Polismyndigheten	113
6.12	Synpunkter från Trafikanalys.....	114
6.13	Sjösäkerhetsrådet	114
6.14	Uppgiftsskyldighet för vårdgivare och Polismyndigheten till Transportstyrelsen	115
6.14.1	Ett alternativ till en obligatorisk rapportering.....	117
6.14.2	Överväganden inför en uppgiftsskyldighet	117
6.14.3	Sammanfattande slutsatser.....	118
7	Författningsreglering av Strada	119
7.1	Avsnittets innehåll	119
7.2	Utgångspunkter för en författningsreglering	119
7.3	Personuppgiftsbehandling i Strada bör regleras i en särskild författning.....	120
7.3.1	Konsekvensen av en registerförfattning.....	123
7.3.2	Transportstyrelsens instruktion bör kompletteras	123
7.4	Gällande rätt vid personuppgiftsbehandling	124
7.4.1	Persondataskydd på internationell nivå	124
7.4.2	Europakonventionen.....	125
7.4.3	Europarådets dataskyddskonvention	125
7.4.4	Närmare om det utökade integritetsskyddet i RF	126
7.4.5	Dataskyddsdirektivet	127

7.4.6	Personuppgiftslagen.....	128
7.4.7	Den nya dataskyddsförordningen.....	128
7.4.8	Dataskyddsutredningen.....	129
7.4.9	Några utgångspunkter för författningsarbetet....	131
7.4.10	Definitioner i dataskyddsförordningen	132
7.4.11	Principer för behandling av personuppgifter	133
7.4.12	Laglig behandling av personuppgifter.....	134
7.4.13	Vad avses med en nödvändig behandling?	135
7.4.14	Vad gäller för särskilda kategorier av personuppgifter?	135
7.4.15	Villkor för samtycke	137
7.4.16	Information till den registrerade.....	138
7.4.17	Rättelse och följder av otillåten behandling m.m.	138
7.5	Stradas förhållande till PuL i dag	139
7.6	Ändamålet med Strada tillgodoser ett allmänt intresse som ska framgå i författningen.....	140
7.6.1	Nödvändighetskravet är uppfyllt	141
7.7	Polisdatalagens tillämplighet.....	143
7.8	Patientdatalagens tillämplighet.....	145
7.9	En ändamålsbestämmelse med fokus på trafiksäkerhet	146
7.9.1	Trafiksäkerheten ska vara i fokus.....	146
7.9.2	Ändamålet statistik	148
7.9.3	Ändamålet forskning	148
7.9.4	Ändamålen uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete	150
7.9.5	Överväganden om ändamålen	151
7.10	Strada ska bara innehålla pseudonymiserade personuppgifter	153
7.11	Särskilda kategorier av personuppgifter	154
7.11.1	Undantaget är i enlighet med proportionalitetsprincipen.....	156
7.12	Sökbegrepp ska inte begränsas	158

7.13	Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling.....	160
7.13.1	Förutsättningar för direktåtkomst	163
7.13.2	Sekretessbrytande bestämmelse i form av uppgiftsskyldighet från Transportstyrelsen.....	164
7.13.3	Direktåtkomst regleras utifrån statistiksekretess.....	167
7.13.4	Direktåtkomst för forskning och statistik.....	167
7.13.5	Direktåtkomst efter ansökan till andra mottagare	169
7.13.6	Möjligheter att lämna ut uppgifter för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring utan samtycke.....	170
7.13.7	Tillägg i 7 § OSF.....	171
7.13.8	Några alternativa lösningar	172
7.13.9	Kan samtycke för utlämnande för vissa ändamål användas?.....	172
7.13.10	Överväganden	174
7.13.11	Uttag genom en accessdatabas är att likställa med ett utlämnande på medium för automatiserad behandling	175
7.14	Gallring.....	177
7.14.1	Arkivlagens bestämmelser	178
7.14.2	Dataskyddsförordningens bestämmelser om arkivering	179
7.14.3	Alternativa sätt att reglera gallring	180
7.14.4	Överväganden om gallring	181
7.14.5	Sammanfattning.....	182
7.15	Bemyndiganden.....	183
8	Finansiering av Strada	185
8.1	Avsnittets innehåll	185
8.2	Nuvarande finansiering av Strada.....	185
8.2.1	Transportstyrelsens kostnader	185
8.2.2	Polismyndighetens kostnader.....	187
8.2.3	Alternativa finansieringsmöjligheter	188

8.3	Skatt eller avgift	188
8.3.1	Närmare om gränsdragningen mellan skatt och avgift	189
8.4	Skillnaden mellan en offentligrättslig avgift och en avgift i uppdragsverksamhet	191
8.4.1	Avgiftsförordningens bestämmelser	192
8.5	Transportstyrelsens verksamhet och finansiering	193
8.5.1	Principer för avgiftsuttag för Transportstyrelsen	194
8.6	Vägförordningen finansieras via avgifter	195
8.6.1	Transportstyrelsens utredning om avgiften som finansierar vägförordningen	196
8.7	Strada bör finansieras via anslag och avgifter	197
8.7.1	Avgift för uppdragsverksamhet ska kunna tas ut	200
8.7.2	Avgiftsuttag vid direktåtkomst och elektroniskt utlämnande	201
8.7.3	Överväganden om avgiftsuttag	202
8.8	Ersättning till vårdgivare	203
8.8.1	Utgångspunkt	203
8.8.2	Finansiering av hälso- och sjukvård	204
8.8.3	Den kommunala finansieringsprincipen	204
8.8.4	Allmänintresset	205
8.8.5	Transportstyrelsen ersätter vårdgivarna från anslaget	205
9	Konsekvenser av förslagen och ikraftträdande	213
9.1	Sammanfattning av förslagen	213
9.2	Problembeskrivning och mål	214
9.3	Förslagen i relation till ett nollalternativ	215
9.4	Konsekvenser för Transportstyrelsen	216
9.5	Konsekvenser för Polismyndigheten m.fl.	217
9.6	Konsekvenser för andra myndigheter	217

9.7	Konsekvenser för kommuner och landsting	218
9.8	Konsekvenser för enskilda vårdgivare	218
9.9	Konsekvenser för den enskilde	218
9.10	Konsekvenser för brottsbekämpningen	220
9.11	Förslagen i förhållande till EU-rätt	220
9.12	Övriga konsekvenser	220
9.13	Ikraftträdande	221
10	Författningskommentar	223
10.1	Förslaget till lag om Transportstyrelsens olycksdatabas....	223
10.2	Förslaget till förordning om Transportstyrelsens olycksdatabas.....	240
10.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor	241
10.4	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.....	241
10.5	Förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).....	242

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian, som utarbetats inom Näringsdepartementet, lämnas förslag på en ny lag och en ny förordning för personuppgiftsbehandlingen i Transportstyrelsens olycksdatabas Strada, vilken förs sedan 2003. Det lämnas också förslag till ändringar i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor, förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen och offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). De förslag som lämnas leder till att kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor ska upphävas.

Utöver bestämmelser om personuppgiftsbehandling och därmed sammanhängande frågor, innehåller den nya lagen en uppgiftsskyldighet för de vårdgivare som i dag rapporterar till Transportstyrelsen genom Strada med stöd av avtal. Det föreslås också att olyckor i fritidssjöfart ska rapporteras i Strada med stöd av uppgiftsskyldighet och att rapporteringen ska vara rikstäckande. Det föreslås att Transportstyrelsen ska få ersätta de vårdgivare som har en uppgiftsskyldighet till Strada och att avgifter tas ut vid elektroniskt utlämnande av uppgifter från Strada.

Den nya lagen och förordningen samt de föreslagna författningsändringarna föreslås träda i kraft den 25 maj 2018.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om Transportstyrelsens olycksdatabas

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Transportstyrelsen ska för trafiksäkerhetsändamål föra en olycksdatabas över olyckor inom transportområdet.

Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i olycksdatabasen om behandlingen är helt eller delvis automatiserad.

Lagen gäller i tillämpliga delar också uppgifter om avlidna personer.

Definitioner

2 § I denna lag avses med dataskyddsförordningen 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).

Bestämmelserna om personuppgiftsbehandling i denna lag utgör preciseringar av dataskyddsförordningens bestämmelser i enlighet med artikel 6 och artikel 9.2 g och j i dataskyddsförordningen.

3 § Om inte annat anges ska definitionerna i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner tillämpas i denna lag.

4 § I denna lag avses med en

1. *vägtrafikolycka*: en oavsiktlig plötslig händelse, eller rad av händelser, som har inträffat i trafik på en väg vari deltagit minst ett fordon i rörelse,

2. *olycka i trafikmiljö*: en vägtrafikolycka, en oavsiktlig plötslig händelse, eller rad av händelser, som har involverat en trafikant om olyckan har inträffat på en väg, på en gångbana, på en buss- eller spårvagnshållplats eller ombord på en spårvagn,

3. *olycka med ett fritidsfartyg*: en oavsiktlig plötslig händelse, eller rad av händelser, som har inträffat med ett fritidsfartyg och

4. *olycka med ett terrängmotorfordon*: en oavsiktlig plötslig händelse eller rad av händelser, som har inträffat i terräng med ett terrängmotorfordon.

Personuppgiftsansvar

5 § Transportstyrelsen är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag och enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Innehåll

6 § Olycksdatabasen får enbart innehålla pseudonymiserade uppgifter.

Transportstyrelsen får i ett enskilt fall avkoda en pseudonymiserad personuppgift om det är nödvändigt för forskningsändamål eller för att uppfylla sina skyldigheter som personuppgiftsansvarig.

Ändamål

7 § Transportstyrelsen får behandla personuppgifter i databasen om det behövs för

1. statistik inom trafiksäkerhetsområdet,
2. forskning som rör trafiksäkerhet,
3. uppföljning, utvärdering eller kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete.

I ett enskilt fall får personuppgifter som behandlas enligt första stycket 1–3 även behandlas för att tillhandahålla uppgifter för något annat ändamål än de som anges i första stycket 1–3, under förutsättning att ändamålet inte är oförenligt med det ändamål som uppgifterna samlades in för.

Uppgifter om hälsa

8 § Uppgifter om hälsa som avses i dataskyddsförordningen får behandlas utan samtycke från den registrerade eller närstående till den registrerade. Andra särskilda kategorier av personuppgifter som anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen får inte behandlas i databasen.

Uppgiftsskyldighet till Transportstyrelsen

9 § En vårdgivare som ger akutsjukvård och har ortopedi eller kirurgi i sin verksamhet ska för de ändamål som anges i 7 § rapportera uppgifter om samtliga personer som söker vård eller har avlidit till följd av en olycka i trafikmiljö, en olycka med ett fritidsfartyg eller en olycka med ett terrängmotorfordon till Transportstyrelsen genom olycksdatabasen.

10 § Om en vägtrafikolycka eller en olycka med ett terrängmotorfordon i rörelse har inträffat och olyckan har medfört en personskada, ska Polismyndigheten rapportera det till Transportstyrelsen genom olycksdatabasen snarast och senast sju dagar efter det att Polismyndigheten har fått kännedom om olyckan.

11 § Om ett dödsfall har inträffat till följd av en vägtrafikolycka eller en olycka med ett terrängmotorfordon i rörelse, ska Polismyndigheten rapportera det till Transportstyrelsen genom olycksdatabasen snarast och senast fem dagar efter det att Polismyndigheten fick kännedom om dödsfallet. Rapporteringen ska avse sådana olyckor då någon avlidit vid olyckan eller som en följd av en sådan olycka inom 30 dagar från olyckstillfället.

12 § Om Polismyndigheten får kännedom om att en olycka med ett fritidsfartyg har inträffat som har medfört att en person har drabbats av en svår kroppsskada eller avlidit, ska myndigheten omedelbart rapportera det till Transportstyrelsen genom olycksdatabasen. Detsamma gäller för Tullverket och Kustbevakningen.

Transportstyrelsens uppgiftsskyldighet

13 § På begäran av Trafikverket, Polismyndigheten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska Transportstyrelsen lämna ut uppgifter som behövs för uppföljning, utvärdering eller kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete för myndigheten i fråga.

På begäran av en kommunal myndighet eller en länsstyrelse ska Transportstyrelsen lämna ut uppgifter från databasen som behövs för uppföljning, utvärdering eller kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete i kommunen eller länet.

Direktåtkomst

14 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Trafikanalys och Trafikverket samt en kommunal myndighet och en länsstyrelse får medges direktåtkomst till uppgifter i databasen.

En annan fysisk eller juridisk person får i ett enskilt fall medges direktåtkomst.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

15 § Får personuppgifter lämnas ut, kan det ske på medium för automatiserad behandling.

Gallring

16 § Personuppgifter i olycksdatabasen ska gallras när de inte längre behövs för sitt ändamål.

Ersättning

17 § Transportstyrelsen får ersätta en vårdgivare för rapportering till olycksdatabasen enligt 9 §.

Bemyndiganden

18 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. uppgiftsskyldighet till olycksdatabasen enligt 9–12 §§,
2. behörighets- och säkerhetskrav vid direktåtkomst till uppgifter i databasen,
3. undantag från gallringsskyldigheten i 16 § och
4. ersättning till vårdgivare enligt 17 §.

Denna lag träder i kraft den 25 maj 2018.

1.2 Förslag till förordning om Transportstyrelsens olycksdatabas

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Av 5 § lagen (20xx:0000) om Transportstyrelsens olycksdatabas framgår att Transportstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i olycksdatabasen.

2 § Denna förordning är meddelad med stöd av 18 § lagen (20xx:0000) om Transportstyrelsens olycksdatabas i fråga om 3 § 1–3 och 4 § och med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om 3 § 4.

3 § Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om

1. uppgiftsskyldighet till databasen varvid Transportstyrelsen ska höra Polismyndigheten Socialstyrelsen och Trafikanalys,
2. behörighets- och säkerhetskrav vid direktåtkomst till uppgifter från olycksdatabasen,
3. ersättning till vårdgivare och
4. verkställighet av lagen (20xx:0000) om Transportstyrelsens olycksdatabas.

4 § Riksarkivet får meddela föreskrifter om undantag från gallring av personuppgifter i Transportstyrelsens olycksdatabas om en gallring skulle äventyra arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet eller strida mot forskningens behov. Därvid ska behovet av skydd för den enskildes personliga integritet särskilt beaktas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 25 maj 2018.
 2. Genom förordningen upphävs kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor

Härigenom föreskrivs att 21 § förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §¹

Om Polismyndigheten får kännedom om att det har inträffat en olycka som anges i 2 § första stycket lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, ska myndigheten omedelbart underrätta tillsynsmyndigheten eller, i fall som avses i 2 § första stycket 4 samma lag, Statens haverikommission.

Om Polismyndigheten får kännedom om att en olycka med ett fritidsfartyg har inträffat, ska myndigheten omedelbart underrätta Transportstyrelsen, om olyckan har medfört att någon har avlidit eller drabbats av svår kroppsskada.

Det som sägs i första och andra styckena om Polismyndigheten gäller i fråga om fartygsolyckor även Tullverket och Kustbevakningen.

Det som sägs i första stycket om Polismyndigheten gäller i fråga om fartygsolyckor även Tullverket och Kustbevakningen.

Denna förordning träder i kraft den 25 maj 2018.

¹ Senaste lydelse SFS 2014:1255.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen att 5 och 9 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Transportstyrelsen ska svara för

1. register över järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon,
2. luftfartygs- och inskrivningsregistret,
3. fartygs- och sjömansregistret,
4. registrering av avtal om båt-
byggnadsförskott, *och*
5. vägtrafikregistret.

4. registrering av avtal om båt-
byggnadsförskott,
5. vägtrafikregistret *och*
6. *Transportstyrelsens olycks-*
databas.

9 §

Transportstyrelsen får sälja uppgifter till myndigheter och enskilda ur den del av vägtrafikregistret som avser fordonsregistrering och som styrelsen för enligt förordningen (2001:650) om vägtrafikregister. Uppgifter får lämnas ut på terminal, på medium för automatisk databehandling eller på annat sätt.

Uppgifter som avser den registrerades personliga förhållanden får inte säljas, om de kan antas utgöra ett hot mot dennes personliga integritet.

Transportstyrelsen får ta ut avgifter för elektroniskt utlämnande av uppgifter från Transportstyrelsens olycksdatabas som förs enligt lagen (20xx:0000) om Transportstyrelsens olycksdatabas.

Denna förordning träder i kraft den 25 maj 2018.

1.5 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

7 §²

Sekretess gäller hos följande myndigheter avseende de undersökningar som anges nedan för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Föreskrifterna i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen och fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller, om inte en längre gående begränsning i sekretessen anges i det följande.

Myndighet	Undersökning	Särskilda begränsningar i sekretessen
Kommerskollegium	ekonomiska undersökningar på det handelspolitiska området	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden
Konjunkturinstitutet	undersökningar för framställning av prognoser om bruttonationalprodukten	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden
	undersökningar inom det miljöekonomiska området	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden

² Senaste lydelse SFS 2015:637.

undersökningar av effekter av ändrade skatter och transferringar och av andra åtgärder inom de finans-, arbetsmarknads-, utbildnings-, miljö-, energi- och klimatpolitiska områdena

undersökningar av arbetsmarknaden och lönebildningen

Livsmedelsverket	undersökningar om matvanor, livsmedels- hantering samt säker mat	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden
länsstyrelserna	undersökningar om attityder hos länets invånare till att bo, leva och verka i länet	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden
Myndigheten för kulturanalys	undersökningar om barns och ungas kul- turvanor	
	undersökningar om hot mot kulturutövare	
Myndigheten för press, radio och tv	undersökningar om tidningsdistribution- ens kostnadsutveck- ling	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas ekonomiska förhållan- den

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	undersökningar av olyckshändelser och räddningsinsatser	
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	undersökningar av statliga stödinsatser inom näringspolitik, regional tillväxtpolitik och innovationspolitik	

Pensionsmyndigheten	undersökningar om pensionsspararnas investeringsbeteende och utfallet av detta	
Polismyndigheten	undersökningar om hur brottsoffer upplever sina kontakter med Polismyndigheten	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden
Regeringskansliet	undersökningar i Justitiedepartementet om långtidsdömda (Ju 1986:C)	sekretess gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden
	undersökningar i Justitiedepartementet dels om utvisning på grund av brott (Ju 2001:J), dels om påföljdsval och straffmätning vid vållande till annans död, grovt brott, och vållande till kroppsskada eller sjukdom, grovt brott	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden

undersökningar om effekter av förändringar inom skatte-, bidrags- och socialavgiftsområdet om inkomst- och förmögenhetsfördelning samt om fördelnings-effekter av de offentliga välfärdssystemen

undersökningar om utveckling, förändring samt effekter av åtgärder inom områdena jakt och fiske, djur, jord- och skogsbruk, livsmedel, landsbygd, miljö och naturresurser, energi, kommunikationer, näringsverksamhet, arbetsmarknad, undervisning och utbildning, socialtjänst, hälso- och sjukvård, tandvård, planläggning, byggande samt bostad

undersökningar om effekter av förändringar i finansiella instituts ekonomiska förhållanden

undersökning om särbehandlande åtgärder mot romer under 1900-talet

sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden

	undersökning om tillämpningen av straffbestämmelsen om kontakt med barn i sexuellt syfte	sekretessen gäller endast uppgifter om enskilda personliga förhållanden
--	--	---

Tandvårds- och läkemedelsför- månsverket	undersökningar om effekter av förändringar av det statliga tandvårdsstödet	
---	--	--

Trafikverket	haveriundersökningar inom vägtrafikområdet	
--------------	--	--

universitet och högskolor	undersökningar av studenters bakgrund och om deras vägval efter studierna	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden
---------------------------	---	--

*Föreslagen lydelse*7 §³

Sekretess gäller hos följande myndigheter avseende de undersökningar som anges nedan för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Föreskrifterna i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen och fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller, om inte en längre gående begränsning i sekretessen anges i det följande.

Myndighet	Undersökning	Särskilda begränsningar i sekretessen
Kommerskollegium	ekonomiska undersökningar på det handelspolitiska området	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden
<i>kommunal myndighet</i>	<i>undersökningar om trafiksäkerhetsinsatser i kommunen</i>	
Konjunkturinstitutet	undersökningar för framställning av prognoser om bruttonationalprodukten	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden
	undersökningar inom det miljöekonomiska området	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden
	undersökningar av effekter av ändrade skatter och transferringar och av andra	

³ Senaste lydelse SFS 2015:637.

åtgärder inom de
finans-, arbetsmark-
nads-, utbildnings-,
miljö-, energi- och
klimatpolitiska
områdena

undersökningar av
arbetsmarknaden och
lönebildningen

Livsmedelsverket	undersökningar om matvanor, livsmedels- hantering samt säker mat	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden
länsstyrelserna	undersökningar om attityder hos länets invånare till att bo, leva och verka i länet	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden
	<i>undersökningar om trafiksäkerhetsinsatser i länet</i>	
Myndigheten för kulturanalys	undersökningar om barns och ungas kulturvanor	
	undersökningar om hot mot kulturutövare	

Myndigheten för press, radio och tv	undersökningar om tidningsdistributionens kostnadsutveckling	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	undersökningar av olyckshändelser och räddningsinsatser <i>undersökningar om trafiksäkerhetsinsatser</i>	
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	undersökningar av statliga stödinsatser inom näringspolitik, regional tillväxtpolitik och innovationspolitik	

Pensionsmyndigheten	undersökningar om pensionsspararnas investeringsbeteende och utfallet av detta	
Polismyndigheten	undersökningar om hur brottsoffer upplever sina kontakter med Polismyndigheten <i>undersökningar om trafiksäkerhetsinsatser</i>	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden
Regeringskansliet	undersökningar i Justitiedepartementet om långtidsdömda (Ju 1986:C)	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden

undersökningar i Justitiedepartementet dels om utvisning på grund av brott (Ju 2001:J), dels om påföljdsval och straffmätning vid vållande till annans död, grovt brott, och vållande till kroppsskada eller sjukdom, grovt brott

undersökningar om effekter av förändringar inom skatte-, bidrags- och socialavgiftsområdet om inkomst- och förmögenhetsfördelning samt om fördelnings-effekter av de offentliga välfärdssystemen

undersökningar om utveckling, förändring samt effekter av åtgärder inom områdena jakt och fiske, djur, jord- och skogsbruk, livsmedel, landsbygd, miljö och naturresurser, energi, kommunikationer, näringsverksamhet, arbetsmarknad, undervisning och utbildning, socialtjänst, hälso- och sjukvård, tandvård, planläggning, byggande samt bostad

sekretess gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden

	undersökningar om effekter av förändringar i finansiella instituts ekonomiska förhållanden	
	undersökning om särbehandlande åtgärder mot romer under 1900-talet	sekretessen gäller endast uppgifter om enskilda personliga förhållanden
	undersökning om tillämpningen av straffbestämmelsen om kontakt med barn i sexuellt syfte	sekretessen gäller endast uppgifter om enskilda personliga förhållanden

Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	undersökningar om effekter av förändringar av det statliga tandvårdsstödet	
Trafikverket	haveriundersökningar inom vägtrafikområdet	
	<i>undersökningar om trafiksäkerhetsinsatser</i>	
universitet och högskolor	undersökningar av studenters bakgrund och om deras vägval efter studierna	sekretessen gäller endast uppgifter om enskildas personliga förhållanden

Denna förordning träder i kraft den 25 maj 2018.

2 Strada och avgränsning av uppdraget

2.1 Vad är Strada?

Strada, vilket är en förkortning av Swedish Traffic Accident Data Acquisition (STRADA), är ett informationssystem för data om skador och olyckor inom hela vägtransportssystemet. Strada inrättades genom ett regeringsbeslut 1996¹. Vägverket fick genom beslutet i uppdrag att införa ett informationssystem som skulle stödja trafiksäkerhetsarbetet på central, regional och lokal nivå. Strada skulle ge underlag som underlättade valet av trafiksäkerhetsåtgärder och därmed skulle dubbelarbete inom den offentliga förvaltningen minimeras. Strada startade som ett pilotprojekt i Skåne, Göteborg, Stockholm och Umeå 1999. Det är Polismyndigheten och så kallade akutsjukhus som rapporterar in uppgifter till Strada. Från och med 2003 är rapporteringen rikstäckande från Polismyndigheten. Antalet anslutna sjukhus som rapporterar har ökat från 11 stycken 1999 till 70 stycken 2015. När Transportstyrelsen bildades 2009 fördes Strada över dit från Vägverket. Polismyndighetens rapportering sker med stöd av förordningen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor. Akutsjukhusens rapportering utförs med stöd av avtal mellan Transportstyrelsen och respektive sjukhus eller landsting och med samtycke från patienterna.

Strada innehåller, utöver inrapporterad data från polis och sjukvård, data från andra register och ett kartverktyg baserat på kartor från Lantmäteriet. Exempel på frågor som kan besvaras genom en sökning i Strada är hur många olyckor av ett visst slag har skett i ett visst geografiskt område eller på en viss väg, vilka skador har upp-

¹ Regeringsbeslut 22, 1996-10-31, Uppdrag avseende ett nytt informationssystem för skador och olyckor inom hela vägtransportssystemet.

stått vid olyckor, vilken allvarlighetsgrad har olyckorna, vilken ålder och vilket kön har skadade personer, vilka trafikregler gällde vid en olycksplats, vilken skyddsutrustning har använts, vilken typ av fordon var inblandat etc.

2.2 Syftet med Strada

Strada syftar till att dels vara ett verktyg för trafiksäkerhetsarbetet på såväl lokal som nationell nivå, dels att samla in uppgifter för statistik och forskning. Den information som Strada ger kan användas av väghållarna och av andra aktörer i samhället i syfte att förbättra trafiksäkerheten. Strada kan sägas utgöra ett viktigt verktyg för Nollvisionen, den nationella vision som antogs första gången 1997 som ett långsiktigt mål för trafiksäkerhetsarbetet och som därefter har uppdaterats, bl.a. genom betänkandet Trafiksäkerhet 2014/15 TU8. Nollvisionen har inneburit ett förändrat synsätt vad avser trafiksäkerhetsarbetet. Ansvar för trafiksäkerheten ska delas mellan trafikanter och de offentliga och privata organ som ansvarar för utformning och drift av olika delar av vägtransportssystemet. Preventivt arbete är i fokus och risker för allvarliga skador och dödsfall ska minimeras. Systemutformarna, dvs. väghållarna, såväl staten som kommunerna samt enskilda, ska sträva efter att bygga in åtgärder för att förhindra olyckor. I det arbetet ska de beakta att trafikanterna inte alltid tar sin del av ansvaret.

2.3 Nationell och internationell nytta av Strada

Strada är inrättat som ett nationellt informationssystem. Enligt Transportstyrelsen är Strada unikt i sitt slag internationellt sett på grund av att data från både polis och sjukvård används. De jämförbara databaser som förs i andra länder innehåller vanligtvis endast polisrapporterade uppgifter om olyckor. En annan styrka med Strada är att i Strada används internationella skadeklassningar av olyckors svårighetsgrad, vilka inte används i andra patientdatabaser som förs av andra myndigheter.

De olyckor som Polismyndigheten rapporterar in i Strada utgör en källa för officiell statistik rörande vägtrafikolyckor som Trafikanalys ansvarar för.

2.4 Användning av Strada

Strada är ett användarvänligt verktyg för sökning av data om skador och om olyckor i trafiken. Transportstyrelsen medger i dagsläget åtkomst till Strada till aktörer som har ett trafiksäkerhetsrelaterat uppdrag. Ingen aktör får tillgång till sådana personuppgifter som direkt identifierar en person utan det är pseudonymiserad data som tillhandahålls. Det innebär att sådana uppgifter som direkt kan identifiera en person, såsom personnummer och registreringsnummer för ett fordon, inte tillhandahålls. Vaghållarna, staten genom Trafikverket för de statliga vägarna och kommunerna för gator, använder ofta Strada i sitt trafiksäkerhetsarbete. Andra stora användare är forskare, försäkringsbolag och trafiksäkerhetsorganisationer. Cirka 33 000 uttag gjordes från Strada webbapplikation, uttagswebben, under 2015, utöver de interna sökningar som Trafikverket och Transportstyrelsen gjorde. Genom att vända sig till Transportstyrelsen kan vem som helst få uppgifter från Strada, med stöd av bestämmelserna om rätt att ta del av allmänna handlingar och efter en prövning av om de begärda uppgifterna kan lämnas ut enligt bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2.5 Tidigare utredningar

Sedan Strada inrättades har olika frågeställningar kring databasen behandlats i flera statliga utredningar och i rapporter m.m. hos ansvariga myndigheter. Framför allt har frågan om författningsreglering av personuppgiftsbehandlingen varit aktuell, se bl.a. SOU 2001:29 *Fordonslag*, SOU 2008:44 *Transportinspektionen Ansvarslag för vägtrafiken* och SOU 2014:24 *Olycksregister och djupstudier på transportområdet*. Transportstyrelsens rapport *Vägtrafikolycksregistret Strada Samhällsekonomisk analys av kostnader och nyttor* behandlar samhällsekonomiska effekter av olika alternativ gällande rapporteringen till Strada. Frågan om utvidgning av rapporteringen till att gälla också olyckor inom fritidssjöfarten och den spårbundna trafiken behandlas i Transportstyrelsens rapport *Förutsättningar för en utökning av uppdraget "Utökad Datafångst" (UDF)*.

2.6 Nuvarande uppdrag

De frågor som nu ska behandlas är följande. Transportstyrelsens mandat för registerhållningen är inte lagreglerad, vilket har påtalats som en brist i flera tidigare utredningar. Frågan ska därför utredas närmare. En annan fråga är om sjukhusens rapportering till Strada ska bygga på frivillighet eller ska bli obligatorisk. Det ska också undersökas vad som krävs för att statistiken som inrapporteras från vårdgivarna ska kunna användas i den officiella statistiken. Integritets- och sekretessfrågor och åtkomst till uppgifter i Strada ska också belysas. Frågan om olyckor inom fritidssjöfart i fortsättningen ska ingå i Strada ska också behandlas. Slutligen ska Transportstyrelsens kostnader för registerhållningen och ersättningen till sjukhusen alternativt landstingen ses över och frågor om avgiftsbemyndigande för Transportstyrelsen ska behandlas. Ett remitterbart författningsförslag ska ges och samråd ska ske med Transportstyrelsen, Polismyndigheten och andra berörda aktörer.

2.7 Metod

För att besvara ovan nämnda frågor, utarbeta författningsförslag samt göra behövliga konsekvensanalyser, har en inventering först skett av tidigare utredningar, remissvar och av de mest aktuella rapporterna från berörda myndigheter. Därefter har kontakter tagits med berörda myndigheter. Samråd har löpande skett med Transportstyrelsen. Kontakter har tagits med Polismyndigheten, Trafikanalys och med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och Socialstyrelsen samt med forskare som använder Strada.

2.8 Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen² trädde i kraft under arbetets gång i maj 2016 och den ska börja tillämpas den 25 maj 2018. Den nu gällande personuppgiftslagen (1998:204) kommer då att upphävas.

Dataskyddsförordningen kommer att föranleda en översyn av alla författningar inom området för personuppgiftsbehandling. Inom ramen för detta uppdrag har det inte varit möjligt att klart förutse hur annat lagstiftningsarbete kommer att utformas. En ny utredning har tillsatts under våren 2016, Dataskyddsutredningen, (Ju 2016:04). Utredningen ska göra en översyn av vilken kompletterande nationell lagstiftning som behövs i Sverige när personuppgiftslagen (1998:204) upphävs. Utredningen ska också beakta de förslag som finns i Informationshanteringsutredningens två betänkanden *Överskottsinformation vid direktåtkomst* (SOU 2012:90) och *Myndighetsdatalag* (SOU 2015:39) i vilka en ny gemensam lag för myndigheternas personuppgiftsbehandling föreslås.

På grund av dataskyddsförordningens inträde och den pågående utredningens arbete, råder det viss osäkerhet om det gemensamma regelverk som kommer att gälla för personuppgiftsbehandling i Sverige när dataskyddsförordningen ska börja tillämpas. Förslagen som gäller personuppgiftsbehandling i denna promemoria har därför hållits på en miniminivå. Utgångspunkten har varit att de författningsförslag som lämnas ska kunna genomföras först när dataskyddsförordningen är i kraft och med de möjligheter till nationell reglering som tillåts enligt dataskyddsförordningen. Ikraftträdandet av en ny lag och en ny förordning måste samordnas med dataskyddsförordningen och den eventuellt nya lag och förordning som blir resultatet av Dataskyddsutredningens uppdrag.

² 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).

2.9 Avgränsningar

Det ingår inte i uppdraget att föreslå en gemensam databas för olyckor i samtliga trafikslag (sjöfart, luftfart, spårbunden trafik och vägtrafik) utan uppdraget är begränsat till frågor om de olyckor och skador som för närvarande rapporteras i Strada samt olyckor i fritidssjöfart.

Det pågår ett arbete mellan berörda myndigheter angående kvaliteten på rapporterad data och överensstämmelsen mellan olycksdata i olika databaser. Sådana frågor beskrivs men det ingår inte att lämna förslag på åtgärder i de frågorna.

3 Tidigare utredningar om Strada

3.1 Strada synliggör de oskyddade trafikanterna

1996 fick dåvarande Vägverket ett uppdrag av regeringen att i samverkan med bland annat sjukvården införa ett nytt informationssystem för skador och olyckor inom hela vägtransportsystemet. Motivet härtill var att den dåvarande trafikskaderegistreringen inte var enhetlig och bedrevs såväl lokalt som centralt av olika aktörer, utan samordning. Det fanns brister i registreringen och utvärderingen av trafikolyckor, bland annat ett mörkertal avseende antalet skadade, speciellt oskyddade trafikanter. Vägverket fann då att ett nationellt trafikskaderegister, till vilket både Polismyndigheten och sjukvården lämnade uppgifter, skulle lösa problemet och att rutinerna kring registreringen också behövde ses över och effektiviseras. Strada har funnits i skarp drift sedan 2003 men fanns dessförinnan som ett projekt i vissa län. Strada har varit föremål för flera statliga utredningar tidigare.

3.2 SOU 2001:29 Fordonslag

I betänkandet *Fordonslag* (SOU 2001:29) lämnades förslag till en lag om registrering av vägtrafikolyckor, dvs. ett lagförslag för nuvarande Strada. Författningsförslaget innebar att dåvarande Vägverket fick mandat att föra registret och att personuppgifter fick behandlas för ändamålen att framställa officiell statistik och övrig statistik, uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring på central, regional och lokal nivå samt forskning. Vägverket skulle vara personuppgiftsansvarig myndighet. En uppgiftsskyldighet för hälso- och sjukvården föreslogs samt den statistikansvariga myndigheten på området, dåvarande SIKA, föreslogs få direktåtkomst till registret. Det fanns bestämmelser om gallring m.m. Under remissbehand-

lingen framförde Datainspektionen att ändamålsbestämmelsen borde avgränsas och preciseras och få en snävare formulering samt att gallringsbestämmelserna borde vara restriktivare.

3.3 Datainspektionens tillsynsbeslut

År 2003 gjorde Datainspektionen ett tillsynsbesök hos Vägverket med avseende på Strada och kom därefter fram till att det rättsliga stödet för Vägverket att behandla känsliga personuppgifter i registret var oklart. Det ifrågasattes om de registrerade personerna uppfattade samtycket som frivilligt eller inte. Frågan om Vägverket kunde behandla uppgifterna för annan statistik än den officiella statistiken var också oklar. Även det rättsliga stödet för att behandla personuppgifterna för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring kunde ifrågasättas.

3.4 Vägverkets uppdrag 2006

Vägverket fick 2006 i uppdrag av regeringen att ge förslag på författningsstöd för Strada. I uppdraget ingick att utreda vilka personuppgifter som bör behandlas i Strada samt hur tillgång till uppgifterna skulle säkras. Uppdraget redovisades i rapporten *Att beskriva vägtrafikolyckornas hälsopåverkan*, TR 40 A 2006:5840. Författningsförslaget hade stora likheter med det som lades fram i SOU 2001:29.

3.5 SOU 2008:44

Transportstyrelseutredningen, i vars uppdrag det bland annat ingick att närmare utreda förutsättningarna för driften av Strada och dess huvudmannaskap, föreslog i huvudbetänkandet SOU 2008:44, *Transportinspektionen Ansvarslag för vägtrafiken*, att Strada skulle föras av Transportstyrelsen. Trafikverket skulle ha kvar ansvaret för djupstudierna (olyckor i vägtrafik med dödlig utgång). Vidare framfördes att Strada borde författningsregleras och att sjukvårdens inrapportering av olyckor borde vila på annan grund än enskilda avtal. Som skäl för det angavs att sjukvårdens inrapportering var ett mycket värdefullt komplement till polisens rapportering och att

rapporteringen därför borde vara heltäckande. Utredningen ansåg att finansieringen av sjukvårdens insatser för rapportering borde säkras långsiktigt genom en överenskommelse mellan staten och kommunsektorn, exempelvis inom ramen för det allmänna statsbidraget till landstingen. Utredningens bedömning grundades på att väghållare och andra intressenter framhållit värdet av sjukvårdsrapporteringen och att den påtagligt bidrog till att minska det mörkertal som konstaterats i fråga om fallolyckor och singelolyckor där motorfordon inte är inblandade (gång- och cykeltrafikanter). Sjukvårdens rapportering till Strada innebar också vinster beträffande bedömningen av en olyckas allvarlighetsgrad. Sjukhusrapporteringen borde säkras långsiktigt och ske i tillräcklig omfattning, för att vinsterna med den skulle kunna uppnås. Utredningen gav inga författningsförslag rörande Strada. Vid remissbehandlingen framhöll Datainspektionen följande. Det finns ett behov av en författningsreglering. Att samla in och registrera uppgifter om skador och olyckor inom vägtrafiken, genom rapportering från polisen och sjukvården, i ett centralt register måste beaktas som ett intrång i de registrerades personliga integritet. Innan en sådan integritetskränkande författning genomförs, krävs det enligt regeringsformen och Europakonventionens proportionalitetsprincip att inskränkningens nackdelar ur integritetssynpunkt vägs mot de fördelar som inskränkning skulle innebära. Datainspektionen påminde också om vad som framkommit vid tillsynsbeslutet hos Vägverket angående behörighetssystem på individnivå och att behandlingshistoriken borde följas upp.

3.6 Ett nytt ersättningssystem till sjukvården 2010

Den 1 februari 2010 införde Transportstyrelsen ett nytt ersättningssystem till de sjukhus som rapporterade till Strada. Då övergavs en tidigare så kallad trappmodell, som innebar att sjukhusen eller landstingen fick en ersättning som trappades ned årligen med 25 procent. Efter några år uteblev ersättningen. Den metoden hade fått kritik och ansågs inte på sikt vara hållbar. Dessutom ledde den till att sjukhusen hade olika ekonomiska förutsättningar för sin rapportering i landet. När Transportstyrelsen tog över huvudmannskapet för Strada 2009 blev Strada-verksamheten också samlad på en en-

het, vilket banade väg för att samordna verksamheten och göra den enhetlig i landet. Den nya metoden för ersättning föregicks av tidsstudier av rapporteringen för sjukvården och undersökning av vilka yrkeskategorier som utförde rapporteringen och deras lönenivåer. Resultatet blev att rapporteringen beräknades ta 30 minuter att genomföra per rapport i Strada och att det var ett kvalificerat arbete som utfördes av företrädevis sjuksköterskor (63 procent) och i övrigt av medicinska sekreterare eller undersköterskor. Den nya ersättningsmodellen som infördes syftade till att:

- Ge sjukvården kostnadstäckning
- Uppfattas som objektiv
- Öka kvaliteten i Strada-rapporteringen
- Underlätta för nya sjukhus att ansluta sig och säkerställa att de anslutna fortsätter att rapportera.

Den ersättningsmodell som infördes 2010 och som fortfarande gäller, innebär att ett anslutet akutsjukhus får en fast ersättning, en rörlig ersättning samt bonusersättningar. Den fasta ersättningen är 30 000 kronor per år och sjukhus. Den ska täcka de årliga och relativt fasta kostnaderna, som är oberoende av antalet rapporter att hantera såsom utbildningstid, tid för nätverksmöten, informations-tid och materialkostnader. Den rörliga ersättningen består av en grundersättning om 180 kronor per rapport från och med 2015 samt tre olika bonusersättningar som kan utgå. En kvalitetsbonus-ersättning (25 kronor per rapport) utgår för snabbhet, rapportering inom 45 dagar och en annan bonus utgår om rapporten innehåller en geografisk position för olyckan (25 kronor per rapport). Slutligen finns det en storrappörtörsbonus, vilken utgår om sjukhuset producerar minst 1 000 Strada-rapporter som arkiveras per år (50 kronor per rapport). Denna bonus ska kompensera för organisatoriska problem som är förknippade med de större sjukhusens större mängd rapporter att hantera.

Sammantaget uppgår ersättningen som ett sjukhus får per rapport till 180–280 kronor per rapport från och med 2015. Andelen anslutna vårdenheter har succesivt ökat och 2015 var 70 anslutna. Såväl offentliga som privata vårdgivare ingår bland de enheter som rapporterar till Strada.

3.7 SOU 2014:24 och 2014:82

I det uppdrag som Utredningen om översyn av bestämmelserna om undersökning av olyckor hade (dir. 2013:65) ingick att göra en översyn av Strada med inriktning på vilken samhällsekonomisk nytta Strada gav. I april 2014 lämnade utredningen ett delbetänkande, *Olycksregister och djupstudier på transportområdet* (SOU 2014:24) i vilket Strada behandlas. Utredaren fann att Strada medförde samhällsnytta och att Transportstyrelsen även i fortsättningen borde ha ansvar för att föra Strada. Vidare ansåg utredaren att sjukhusen borde ha en författningsreglerad skyldighet att registrera i Strada och att det borde övervägas att reglera personuppgiftshanteringen i Strada särskilt. Finansieringen av sjukvårdens rapportering till Strada borde även i fortsättningen ske genom anslag till Transportstyrelsen. Det författningsförslag som utredaren lämnade innebar en ändring i 5 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen att myndigheten skulle svara för Strada.

I slutbetänkandet *Nya bestämmelser om säkerhetsutredning av olyckor* (SOU 2014:82) lämnade utredningen författningsförslag som rör lagen (1990:712) om undersökning av olyckor och tillhörande förordning. Den lagen reglerar Statens haverikommissionens utredningsverksamhet, vilken inträder vid olyckor av allvarligare slag som är av betydelse ur säkerhetssynpunkt. Uppdraget i denna del var bland annat att undersöka om en mer enhetlig reglering för alla olyckstyper kunde införas. Utredaren föreslog en ny lag, lagen om säkerhetsutredning och en tillhörande förordning. I samband härmed föreslogs också vissa nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gällande rapportering av olyckor.

3.8 Remissvar

Vid remissbehandlingen av SOU 2014:24 och SOU 2014:82 framkom följande angående verksamheten kring Strada. Samtliga remissinstanser som berörde Strada ansåg att Strada skulle författningsregleras samt att Transportstyrelsen skulle fortsätta att ansvara för Strada.

Datainspektionen påtalade vikten av en ordentlig integritetsanalys med en tydlig proportionalitetsbedömning samt att person-

uppgiftsbehandlingen borde belysas utifrån personuppgiftslagen (1998:204).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ansåg att Strada var mycket viktig i trafiksäkerhetsarbetet och helt nödvändig för att få kunskap om skadebilden för oskyddade trafikanter. SKL var positiv till en fortsatt statlig finansiering av sjukvårdens rapportering till Strada men hänvisade till sin tidigare angivna negativa inställning till att sjukvårdsrapporteringen skulle göras obligatorisk och framhöll att det inte var en garanti för en kvalitetsförbättring av vad som rapporterades. Kvaliteten berodde i stället på tillgången till resurser för att kunna rapportera samt om sjukvården i sin tur kunde få någon användning av informationen i Strada i sin egen verksamhet, vilket inte var fallet ännu.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), ställde sig positiv till obligatorisk sjukhusrapportering och poängterade att Strada sannolikt var en förutsättning för att både det nationella och det lokala trafiksäkerhetsarbetet skulle utvecklas ytterligare, särskilt när det gäller de oskyddade trafikanterna. MSB förordade ett tydligare samarbete och datautbyte mellan MSB:s insatsregister och Strada. På det sättet skulle räddningsfasen i en olycka, som MSB ansvarar för, kunna tillföra uppgifter i registret som skulle kunna vara av intresse för att öka effektiviteten i räddningsarbetet vid trafikolyckor.

Justitiekanslern ansåg att det var mycket angeläget att det rättsliga stödet för hanteringen av känsliga personuppgifter i Strada klargjordes.

Trafikanalys framhöll vikten av en hög kvalitet i rapporteringen till Strada, eftersom rapporteringens kvalitet påverkar den officiella statistiken. Trafikanalys ansåg också att inrapporteringen från sjukhusen borde författningsregleras.

3.9 Transportstyrelsens rapport i februari 2015

Transportstyrelsen har i februari 2015 tagit fram en rapport, *Vägtrafikolycksregistret Strada, Samhällsekonomisk analys av kostnader och nyttor*, vilken bifogats som bilaga till myndighetens remissvar över SOU 2014:24.¹ I rapporten beskrivs de samhällsekonomiska nyttorna med och kostnaderna för Strada utifrån frågeställningen om nyttorna motiverar kostnaderna. Rapporten behandlar också problemet med att det finns ett internt bortfall avseende antalet personskador i den officiella statistiken som försämrar datakvaliteten. Tre utredningsalternativ ställdes mot jämförelsealternativet, som var dagens system. Slutsatsen blev att det alternativet som innebar att polisrapporteringen kvarstod som i dag men sjukhusrapporteringen blev obligatorisk, skulle få en trolig positiv nettoeffekt medan övriga alternativ skulle få en trolig negativ nettoeffekt. I avsnitt 5.4 återfinns tabeller från rapporten.

3.9.1 Kostnadsperspektiv på Strada för år 2014

Av nämnda rapport framgår olika kostnadsperspektiv på Strada-verksamheten. Transportstyrelsens sammanlagda kostnader för Strada för 2014 uppgick till cirka 31,7 miljoner kronor, varav ersättningen till sjukvården stod för cirka 14,9 miljoner kronor. Om man lägger till kostnaderna för Polismyndighetens registrering, vilket är finansierat genom anslag till Polismyndigheten och kan beräknas till mellan 3 och 4,6 miljoner kronor uppgår totalkostnaden till cirka 34–35,6 miljoner kronor.

När det gäller samhällsekonomiska analyser tar Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyl- och analysmetoder (ASEK) fram värderingar. Enligt en sådan värdering av ASEK är förlusten av ett statistiskt liv inom transportsektorn knappt 24 miljoner kronor. Värderingen bygger på en riskvärdering utifrån hur individen själv värderar sitt liv och materiella kostnader för samhället.

Av den officiella statistiken framgår att 260 personer dog 2013 i vägtrafiken, 2 716 personer blev svårt skadade och 17 543 personer blev lindrigt skadade. Vid en överslagsberäkning med uppgifter från

¹Transportstyrelsens rapport Vägtrafikolycksregistret Strada Samhällsekonomisk analys av kostnader och nyttor, Dnr TSG 2015-200, februari 2015.

denna statistik, framgår att trafikolyckorna kostar samhället cirka 22 miljarder kronor per år. Kostnaderna för svårt och lindrigt skadade utgör cirka tre fjärdedelar av totalkostnaden. Den officiella statistiken underskattar dock antalet svårt skadade med dagens system. De senaste 10 åren har antalet omkomna i vägtrafiken minskat i genomsnitt med 27 personer per år. Det motsvarar en samhällsbesparing på cirka 640 miljoner kronor per år. Strada är en viktig del i det framgångsrika trafiksäkerhetsarbetet som ligger bakom minskningen.

En annan kostnadsjämförelse som kan göras är att mäta vad varje datauttag från Strada kostar. Om man slår ut totalkostnaden om 31–33 miljoner kronor på antalet loggade sökningar i Stradas uttagswebb (33 000) blir kostnaden för varje sökning cirka 1 000 kronor. Med beaktande av att alla sökningar inte är med bland de registrerade sökningarna i uttagswebben, bland annat inte de som görs av Trafikverket och Transportstyrelsen, vilka är de myndigheter som efter kommunerna är de mest flitiga användarna, blir kostnaden per uttag ännu lägre. Jämfört med att få fram motsvarande data på annat sätt anses kostnaden vara låg. Nyttan av Strada blir större ju mer data från Strada används.²

3.10 Slutsatser av tidigare utredningar

De slutsatser som kan dras av ovan nämnda utredningar, undersökningar och rapporter är att Strada anses vara ett mycket användbart verktyg i trafiksäkerhetsarbetet och för forskning och statistik. Nyttan med Strada är alltså omvittnat stor och av kostnads-nyttanalysen från Transportstyrelsen framgår att det saknas anledning att ifrågasätta om Strada ska finnas kvar.

Dock finns det frågeställningar som har påtalats flera gånger och som med lämplig hantering skulle kunna göra Strada ännu bättre och mer användbart. Personuppgiftsbehandlingen i Strada föranleder överväganden kring ändamålet med behandlingen av personuppgifter, känsliga personuppgifterna, samtycke och utlämnande av uppgifter från Strada etc. En fråga som var aktuell innan 2010 var

² Transportstyrelsens rapport Vägtrafikolycksregistret Strada Samhällsekonomisk analys av kostnader och nyttor, Dnr TSG 2015-200, februari 2015.

ersättningsmodellen till de rapporterade sjukhusen. Den dåvarande modellen, som innebar en avtrappning i kostnadsersättningen, hade lett till kritik. Den nya ersättningsmodellen, som gäller sedan 2010, innebär att de rapporterade sjukhusen får ersättning av Transportstyrelsen enligt en enhetlig modell över landet. De frågor som numera är aktuella är om Strada kan finansieras på något annat sätt än genom anslag och i så fall hur och om ersättning till vårdgivarna ska utgå och på vilket sätt.

4 Strada enligt nu gällande ordning

4.1 Avsnittets innehåll

I detta avsnitt redovisas hur Strada fungerar enligt nu gällande ordning. Genomgången syftar till att visa hur systemet fungerar för närvarande. Tekniska lösningar som nu används kan komma att ändras på grund av den tekniska utvecklingen och till följd av författningsreglering. Avsikten är därför att ge ett underlag för vidare bedömningar som ges i promemorian.

4.2 Hur fungerar Strada i praktiken?

Informationen i databasen består av uppgifter från polisen och från akutsjukhus och av uppgifter från olika register och databaser. Kartmaterial från Lantmäteriet, data från vägtrafikregistret som förs av Transportstyrelsen, data från den nationella vägdata-basen (NVDB) som förs av Trafikverket tillförs Strada. Genom olika sökfrågor kan sammanställningar fås fram om trafikolyckor t.ex. på så sätt att man kan se hur många olyckor med en viss trafikant-kategori som har ägt rum i en viss kommun, på en viss väg under en viss tidsperiod. Nedan beskrivs först hur inrapporteringen går till och därefter hur uttag och utlämnande av information från Strada sker. Strada Polis och Strada Sjukvård kallas de två inrapporterings-systemen som används för insamling av data om vägtrafikolyckor från Polismyndigheten respektive akutsjukhusen. Inrapporteringen sker digitalt till Transportstyrelsen.

4.2.1 Rapportering från Polismyndigheten

De olyckor som Polismyndigheten rapporterar till Strada är vägtrafikolyckor som myndigheten har fått kännedom om och som har medfört en personskada eller ett dödsfall, varvid minst ett fordon i rörelse har varit inblandat och händelsen har inträffat i trafik på väg. Med väg avses

1. En sådan väg, gata, torg och annan led eller plats som allmänt används för trafik med motorfordon,
2. led som är anordnad för cykeltrafik eller
3. en gång- eller ridbana invid en väg enligt 1 eller 2.

Definitionen av väg återfinns i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner. Även olyckor i terräng med terrängskoter rapporteras in om de involverat ett fordon i rörelse och medfört en personskada eller ett dödsfall, enligt ett avtal mellan Transportstyrelsen och Polismyndigheten.

De uppgifter om olyckan som ska rapporteras grundar sig på blanketten Trafikmålsanteckningar, vilken upprättas vid en polisrapporterad trafikolycka. Den innehåller ett blad, statistiksidan, på vilken den polis som varit på platsen för olyckan visar med en skiss och en skriftlig redogörelse hur olyckan har gått till. Statistiksidan används som underlag för rapporteringen i databasen, som sker av en person som är särskild utbildad i Strada-verksamheten. En olycka med dödlig utgång ska vara Transportstyrelsen tillhanda senast efter fem dagar från det att Polismyndigheten fått kännedom om olyckan och för personskada gäller sju dagar. Som exempel på uppgifter som rapporteras kan nämnas: diarienummer hos polisen, polisenhet som handlägger olyckan, kommun, tidpunkt för olyckan, det geografiska läget för olyckan, skiss över inblandade fordon och trafikanter och en beskrivning av hur olyckan har gått till. Typ av väg, högsta tillåtna hastighet, eventuell trafikreglering och uppgifter om väder, sikt, ljusförhållanden etc. anges också liksom registreringsnummer för inblandade fordon, typ av fordon, personnummer för inblandade personer samt en markering avseende personskada i någon av rutorna död, svårt skadad, lindrigt skadad samt misstänkt påverkad av alkohol eller annat ämne. Med svårt skadad menas person som vid olyckan erhållit brott, krosskada, sönderslitning, allvar-

lig skärskada, hjärnskakning eller inre skada. Som svår skada räknas också sådan skada där den skadade väntas bli inlagd på sjukhus.¹

4.2.2 Polismyndighetens författningsstöd

Polismyndighetens rapportering till Transportstyrelsen är obligatorisk och grundar sig på kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor. Av 1 § i kungörelsen framgår att om en vägtrafikolycka med personskada har inträffat ska Polismyndigheten rapportera det till Transportstyrelsen snarast och senast inom sju dagar efter det att Polismyndigheten fått kännedom om olyckan. Av 2 § framgår att för det fall ett dödsfall har inträffat till följd av en vägtrafikolycka, ska Polismyndigheten rapportera det till Transportstyrelsen snarast och senast fem dagar efter det att Polismyndigheten fick kännedom om dödsfallet. Rapporteringen ska avse vägtrafikolyckor då någon avlidit vid olyckan eller som en följd av en sådan olycka inom 30 dagar från olycks-tillfället. Transportstyrelsen får efter samråd med Trafikanalys och Polismyndigheten meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för rapporteringen, vilket anges i 3 § i kungörelsen.

Polismyndighetens rapportering syftar till att Transportstyrelsen ska få kunskap om vägtrafikolyckor som lett till personskada eller dödsfall, för statistiska ändamål. Kungörelsen reglerar inte närmare vilken slags uppgifter som ska rapporteras in utöver själva skadan eller dödsfallet till följd av vägtrafikolycka. Det har inte utfärdats några föreskrifter med stöd av bemyndigandet i 3 §. Kungörelsen trädde i kraft den 21 april 1966 och ersatte kungörelsen den 21 april 1939 (nr 144). I kungörelsen anges enbart en informationsplikt för Polismyndigheten, inte på vilket sätt det ska ske. Av kungörelsens namn framgår att informationen är avsedd för statistiska ändamål. I kungörelsen uttalas alltså inte trafiksäkerhetsskäl som något ändamål för rapporteringen. Terrängtrafikolyckorna rapporteras till Transportstyrelsen genom Strada efter en överenskommelse mellan Transportstyrelsen och Polismyndigheten.

¹ Transportstyrelsens folder Vägtrafikolyckor, handledning vid rapportering, av Kristina Mattsson och Anci Ungerbäck och information från Polisen, Region Väst, Operativa enheten Trafiksektionen, februari 2016.

4.2.3 Rapportering från sjukvården

Insamlingen av uppgifter från sjukvården går till på följande sätt. En patient som har varit med om en olycka i trafiken, t.ex. en fallolycka, en cykelolycka eller en krock med bil och med anledning därav uppsökt ett akutsjukhus som är anslutet till Stradaverksamheten, får en trafikskadejournal att själva fylla i. I samband med det ges information om att det är frivilligt att lämna in en ifylld trafikskadejournal och att de lämnade uppgifterna hanteras enligt personuppgiftslagen (1998:204, PuL) och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Personen i fråga får information om att syftet med insamlingen av uppgifterna är att skapa en säkrare trafikmiljö. Om patienten samtycker till att lämna uppgifter, ska bland annat följande rapporteras. Olyckstillfälle, om personen inkom med ambulans, beskrivning av olycksplatsen med gatuangivelse, trafikantuppgifter, om det var en singelolycka eller en kollisionsoolycka och med vilket eller vilka fordon, skyddsutrustning, hur väglaget var och om polisen var på olycksplatsen. En beskrivning av olyckan i fritext begärs också och ID-uppgifter fylls i. För Stradarapportering behörig och utbildad person på sjukhuset, här kallad sjukvårdsrapportören, fyller i uppgifterna i det elektroniska systemet för rapportering i Strada utifrån patientens trafikskadejournal. Därutöver hämtar sjukvårdsrapportören uppgifter från andra interna journalsystem för att de efterfrågade uppgifterna ska kunna levereras. Om patienten lämnar sjukhuset utan att ge in trafikskadejournalen, skickas en sådan hem till patienten och patienten återsänder den ifylld till sjukhuset.

4.2.4 Maximal AIS och Injury Severity Score

Allvarligheten av en enskild skada i Strada sjukvård bedöms enligt en internationell skadeklassificering, The Abbreviated Injury Scale (AIS). Det är en sexgradig skala där 1 står för en lätt skada och 6 för en maximal, ofta dödlig, skada. I Strada sjukvård beräknas också maximal AIS (MAIS) och Injury Severity Score (ISS) från de erhållna AIS-värdena. MAIS står för det högsta AIS-värdet en person har och ISS är summan av de tre högsta AIS-värdena i kvadrat i tre av sex kroppsregioner.

4.2.5 Sjukvårdens rapporteringsgrund

Den rapportering som sker från akutsjukhus till Strada sker inte med något författningsstöd utan med stöd av individuella överenskommelser mellan Transportstyrelsen och respektive akutsjukhus eller landsting. Det krävs ett samtycke från patienten för att registrering i Strada ska kunna ske. Någon vedertagen definition av vad ett akutsjukhus är finns inte. De sjukvårdsinrättningar som rapporterar i dag kännetecknas av att de tar emot trafikskadade personer akut och har antingen både ortopedi och kirurgi i sin verksamhet eller en av de verksamheterna. Det finns för närvarande cirka 70 sådana enheter, här kallade vårdgivare, i Sverige och från och med 2015 är samtliga anslutna till Strada. Överenskommelserna är tecknade med antingen en specifik vårdgivarenhet eller ett landsting. Från Transportstyrelsen ges en ersättning till varje vårdgivare för merarbetet med rapporteringen enligt en ersättningsmodell som lanserades 2010. Avtalen löper tills vidare men kan sägas upp med en uppsägningstid om sex månader.²

4.2.6 Rapporteringsflödet

För rapporteringen av olyckor i Strada finns tre databaser som ska beskrivas mer ingående nedan. De kallas Strada 1, Strada 2 och UOS (underlag för officiell statistik). Rapportörerna från polis och sjukvård rapporterar in i Strada 1. När en rapportör har fyllt i de efterfrågade uppgifterna och trycker på en funktion för att arkivera rapporten, sker automatiskt en kryptering av personnummer och registreringsnummer för fordon, i förekommande fall. De uppgifter som kommer till Transportstyrelsen är kodade uppgifter. Dock får Transportstyrelsen tillgång till kodnycklar för att kunna identifiera personerna bakom uppgifterna. Endast en person hos Transportstyrelsen har kodnycklarna och kan avkoda uppgifterna. Anledningen till att Transportstyrelsen behöver kunna identifiera personer eller fordon och därmed spara nycklarna, är att Transportstyrelsen kan behöva söka fram personen om han eller hon gör en personuppgiftsfrågan, vilket innebär att personen i fråga vill veta om

² Uppgifter från Transportstyrelsen, Monica Frank, Samordnare STRADA, Väg- och järnvägsavdelningen i november 2015. Se avsnitt 3.6 angående ersättningsystemet.

han eller hon är registrerad i Strada eller om fordonet är det. Möjligheten att identifiera personer behövs också för de fall uppgifterna ska användas i forskningssyfte, när det finns ett godkännande från en etikprövningsnämnd. I Strada 1 arkiveras rapporterna från sjukhusen och Polismyndigheten. Det sker en matchning i denna databas mellan inkomna rapporter så att det inte uppstår en dubbelregistrering. Polismyndighetens rapporter utgår från olyckan i sig och det görs en rapport per olycka, medan sjukhusens rapporter utgår från patienten eller patienterna, dvs. det kan vara flera skadade personer vid en och samma olycka och då blir det flera sjukhusrapporter. I Strada 1 tillförs också kartdata från Lantmäteriet, data från vägtrafikregistret och från nationell vägdatabas (NVDB).

Strada 2 kallas den databas i vilken data från Strada 1 säkerhetskopieras över automatiskt varje natt. Alla data från Strada 1 ingår i Strada 2. Det är från Strada 2 som de som har behörighet att göra egna uttag av data kan hämta information med hjälp av den så kallade uttagswebben. För den som gör uttag via uttagswebben är dock inte uppgifterna från vägtrafikregistret tillgängliga. Det som är tillgängligt i uttagswebben är t.ex. ålder, kön, trafikantkategori samt skador i form av AIS-kod samt om det finns en misstanke om alkohol- eller drogpåverkan, vilket är en uppgift som i förekommande fall förts in av polis.

För att leverera data till Trafikanalys som underlag för officiell statistik upprättas av Transportstyrelsen en databas som kallas UOS, underlag för officiell statistik. Data från Strada 2 kontrolleras och kartläggs för att det ska framgå vilka personer och olyckor som ska ingå i den officiella statistiken enligt olika definitioner. Personer som omkommit på grund av sjukdom eller en avsiktlig handling etc. tas bort ur systemet. Det är endast data som uppfyller kraven för officiell statistik som slutligen ingår i UOS. Uppdatering av preliminär data i UOS sker månadsvis av Transportstyrelsen och en gång per år (april–maj) uppdateras de preliminära uppgifterna slutligt och den slutliga officiella statistiken i UOS kan fastställas. Efter denna behandling ändras inga uppgifter i UOS. En kopia av databasen UOS skickas därefter till Trafikanalys som ansvarar för den officiella statistiken. Även från UOS kan uttag göras av den som har behörighet, via uttagswebben.

Utöver de nämnda databaserna har Transportstyrelsen en användardatabas i vilken alla användare av Strada registreras. I den data-

basen hanteras också frågor om behörigheter och inloggningsmetoder för användarna.

4.2.7 Personuppgiftsbiträdesavtal

Transportstyrelsen har tecknat avtal med de personer inom Polismyndigheten och anslutna akutsjukhus som är rapportörer till Strada 1. Avtalen är personuppgiftsbiträdesavtal, i enlighet med 30 § PuL. Det framgår av avtalen att Transportstyrelsen är personuppgiftsansvarig, vilket ansvar och skyldigheter som åligger ett personuppgiftsbiträde och vilka behandlingar som omfattas av avtalet. Ändamålen med behandlingen beskrivs så att avtalet omfattar behandling av personuppgifter för att framställa statistik, göra uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbetet samt forskning kring trafiksäkerhet.

4.2.8 Uttagswebben

Den som personligen har ett trafiksäkerhetsrelaterat arbete, forskar eller framställer statistik om trafiksäkerhet kan av Transportstyrelsen få behörighet till data från Strada 2, via den så kallade uttagswebben, med hjälp av inloggningsuppgifter. I de uppgifter som görs tillgängliga ingår inte personnummer, utan i stället framgår ålder och kön. Inga registreringsnummer för fordon framgår eller andra uppgifter som direkt kan knytas till en person. Uppgifterna från vägtrafikregistret ingår inte heller. Den AIS-kod för skadan som sjukhuset har registrerat framgår i uttagswebben. Det innebär att en skada kan anges som t.ex. en handledsskada med viss svårighetsgrad. Den som efter prövning av Transportstyrelsen bedöms kunna få tillgång till uttagswebben, får en kostnadsfri utbildning inför användningen och måste underteckna en sekretessförbindelse. Undertecknandet av den innebär också ett medgivande att bli registrerad i Transportstyrelsens databas för Strada-användare. Med Strada-användare avses utöver de som använder uttagswebben även de som är sjukvårdsrapportörer, polisrapportörer och data-användare, med vilka avses dem som har fått del av uppgifter från Strada genom en accessdatabas, se närmare nedan.

Den som får behörighet i uttagswebben försäkrar att han eller hon kommer att beakta sekretessreglerna. Föreskrifterna rör instruktioner om vidare spridning av informationen från Strada till personer som inte har tillgång till uttagswebben.

För 2014 uppgick det totala antalet sökningar i uttagswebben till cirka 34 000 sökningar. Sökningarna gjordes av 565 unika användare. Cirka 40 personer som arbetar på Transportstyrelsen har uttagsmöjlighet. De arbetar på Väg- och Järnvägsavdelningen och på IT-avdelningen med support för Strada. Personer som arbetar på Trafikverket har ett eget log in som övriga användare.

4.2.9 Accessdatabas

Uppgifter från Strada kan i dag fås genom en s.k. accessdatabas. Det är ett användbart sätt för den som bedriver forskning kring trafiksäkerhet att få tillgång till en avgränsad mängd data från Strada som han eller hon kan göra egna sökningar i. Uppgifterna är pseudonymiserade, vilket innebär att inga uppgifter direkt kan hänföras till en person, se avsnitt 4.2.6. Personer som i sitt arbete önskar tillgång till uppgifter via en accessdatabas, vänder sig till Transportstyrelsen med sin begäran och Transportstyrelsen prövar om det kan medges. Det ställs samma krav som vid tillgång till uttagswebben, dvs. ett trafiksäkerhetsrelaterat arbete, utbildning, under-tecknande av sekretessavtal och instruktioner om vilken vidare spridning som är tillåten. Transportstyrelsen har för ändamålet utfärdat riktlinjer. Om förutsättningarna är uppfyllda tillhandahåller Transportstyrelsen via rekommenderat brev en så kallad accessdatabas, vilken utgörs av en CD-skiva eller en säker fil med krypterade uppgifter, till användaren. Ett log in ges också till användaren i fråga och uppgifterna kan bara läsas om rätt log in används. Om t.ex. ett forskningsinstitut behöver data för en tioårsperiod om cykelolyckor, är det inte lämpligt att använda uttagswebben då relevanta sökningar inte går att genomföra på något praktiskt sätt genom det verktyget. I stället används med fördel en accessdatabas, vilken är lämpligare när en stor mängd data ska bearbetas. Det som är specifikt för accessdatabasen jämfört med uttagswebben är att i uttagswebben får den behöriga tillgång till ny data som läggs in löpande,

medan tillgång till accessdatabas innebär en tidsmässigt avgränsad mängd data.

Vid kontakt med Chalmers tekniska högskola har det framkommit att tillgång till uppgifter för sökning på det sättet som i dag kan ske genom en accessdatabas, är avgörande för de forskningsprojekt som pågår där, bland annat inom ramen för samarbete med bilindustrin och andra aktörer. Forskning sker t.ex. i syfte att ta fram bättre skyddsutrustning för fordon och system för att undvika olyckor.³

4.2.10 Uppgifter från Strada som allmän handling

Transportstyrelsen är liksom andra myndigheter skyldig att efter en begäran av en enskild lämna ut uppgifter som finns i allmänna handlingar i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF. En allmän handling är enligt 2 kap. 3 § TF en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handlingen är allmän om den förvaras hos myndigheten och är att anse som inkommen eller upprättad hos myndigheten. Med förvarad hos myndigheten avses inte bara pappershandlingar utan även så kallade potentiella handlingar, vilket avser handlingar som kan skapas elektroniskt från t.ex. register hos en myndighet. Kravet för att sådana uppgifter ska omfattas är att de är tillgängliga för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. En sammanställning av uppgifter ur en upptagning anses förvarad endast om myndigheten kan göra sammanställningen tillgänglig med rutinbetonade åtgärder.

Sammanställningar eller uppgifter från Strada utifrån olika sökbegrepp är sådana uppgifter som omfattas av begreppet allmän handling eftersom det rör sig om uppgifter som inkommit till Transportstyrelsen eller upprättats där och även förvaras hos myndigheten samt är åtkomliga med rutinartade åtgärder för Transportstyrelsen.

Den som vänder sig till Transportstyrelsen med en begäran att få ta del av uppgifter i Strada med stöd av reglerna i TF får av Trans-

³ Kontakt med Helen Fagerlind, Chalmers tekniska högskola i april 2016.

portstyrelsen, efter en prövning mot bestämmelserna i OSL, ut uppgifter från Strada i den mån de inte skyddas av sekretess. Uppgifterna kan ges ut på olika sätt.

4.3 Begreppet databas

Det kan diskuteras vilket begrepp som är mest relevant att använda för Strada. Traditionellt används ordet register i datalagen (1973:289), den lag som gällde innan PuL. Med ett register brukar avses register, förteckning eller andra anteckningar som förs med automatiserad databehandling och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften. I PuL används inte begreppet personregister utan där talas om behandling av personuppgifter. I vissa nya lagar om behandling av personuppgifter inom beskattning-, tull och exekutionsverksamheten används i stället begreppet databas. I 1 kap. 1 § femte stycket yttrandefrihetsgrundlagen definieras en databas som en samling av information lagrad för automatiserad behandling. I förarbetena till beskattnings-, tull och exekutionsverksamheterna, prop. 2000/01:33, redogörs för fördelar och nackdelar med databasbegreppet. Det sägs att begreppet register bör förbehållas sådana automatiserade uppgiftssamlingar som faktiskt utgör ett register i en mer strikt betydelse, vilket gäller när uppgifterna är organiserade på ett särskilt sätt enligt fastställda kriterier. Begreppet databas ansågs vara mer passande vid elektroniska ärendehanteringssystem där handlingar som inkom bildfångas och beslut upprättas med automatiserad behandling för att sedan lagras elektroniskt. Databas som begrepp har en mer naturlig anknytning till automatiserade sammanställningar av uppgifter. I lagstiftningsarbetet kring personuppgiftssamling i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, prop. 2001/02:144, görs samma överväganden kring begreppet databas, varför det begreppet infördes även i den behandling av personuppgifter som Arbetsmarknadsstyrelsen gjorde. I a. prop. s. 27 uttalades att om flera register – i egentlig bemärkelse – var sammanlänkade och samtliga uppgifter i de olika registren på ett gemensamt sätt var tillgängliga för sökning med automatiserad behandling inom en avgränsad verksamhet, så utgjorde dessa register en databas. Det innebär att en databas kan innehålla flera mindre databaser, varav en del kan vara regelrätta register. I prop. 2002/03:135,

som rör införandet av en socialförsäkringsdatabas uttalas följande. Databas är en juridisk konstruktion som inte bygger på tekniska avgränsningar. I en databas ingår sådana uppgifter som gjorts gemensamt tillgängliga inom en verksamhet. Det rörde handläggning av ärenden, i vilken flera personer hade tillgång till samma uppgifter som hämtades från databasen. Regeringen uttalar att en grundläggande förutsättning för att en elektroniskt lagrad uppgift ska anses ingå i en databas är att uppgiften används gemensamt i verksamheten. Det är den faktiska tillgängligheten till uppgifterna i en verksamhet som avses och alla personalkategorier behöver inte ha samma behörighet till uppgifter i databasen.

I prop. 2013/14:161, *En databas för övervakning och tillsyn över finansmarknaderna*, tas frågan om begreppet databas upp och följande framgår (s. 49 ff.). Begreppet databas har ifrågasatts på senare tid i lagstiftningssammanhang på grund av att uttrycket leder tanken till ett informationssystem där uppgifterna är strukturerade på ett visst sätt. I stället kommer avancerade ärendehanteringssystem att bli vanligare, vilka länkas samman med varandra. De kan innehålla digital dokumenthantering. Till skillnad från sådana system är det aktuella systemet för övervakning och tillsyn över finansmarknaderna ett system som inte innebär att en viss arbetsuppgift ska utföras, utan insamlingen av uppgifter syftar till att samla uppgifterna för framtida analyser och för framställning av statistik. Begreppet databas ansågs därför vara en lämplig benämning på den samling av uppgifter som avsågs. Det informationsutbyte av uppgifter som möjliggjordes mellan myndigheter begränsades av ändamålet och innehållet samt av åtkomsten till uppgifterna.

Skillnaden mellan ett register och en databas kan sägas vara att ett register kan vara såväl manuellt som automatiserat och uppgifterna i ett register är strukturerade på ett särskilt sätt, medan uppgifterna i en databas finns lagrade och kan hämtas och kombineras med varandra på en mängd olika sätt. Datainspektionen anför på sin hemsida att det på senare tid blivit allt vanligare att myndigheter som för flera register samlar alla uppgifterna i en databas, vari användare kan hämta de uppgifter han eller hon har behörighet att få tillgång till. En fördel med det är att vissa uppgifter såsom namn och personnummer bara registreras på ett ställe, vilket förenklar hanteringen.

4.3.1 Strada är en databas för insamling av uppgifter

För Stradas del kan begreppet databas sägas vara lämpligt, mot bakgrund av vad som anfördes om databasen för övervakning av finansmarknaderna. Strada är ett informationssystem eller en databas där uppgifter samlas in för senare användning, dels för statistik och forskning, dels för utvärderingar av trafiksäkerhetsåtgärder. Tillgång till databasen finns för dem som får behörighet. Att inte Strada används gemensamt för myndighetsutövning inom en viss verksamhet, innebär inte någon begränsning för användningen av begreppet databas, mot bakgrund av uttalandena i prop. 2013/14:161.

I Strada finns det utöver de databaser som rör rapporteringen, uttaget och statistiken andra uppgiftssamlingar, t.ex. som rör rapportörerna. Det kan bland dessa samlingar av uppgifter finnas uppgiftssamlingar som kan definieras som register. Med benämningen databasen Strada avses i det följande samtliga databaser och eventuella register som ingår i Stradasystemet.

Termen informationssystem används också i lagstiftningsmanhang för vissa personuppgiftssamlingar, t.ex. för Arbetsmiljöverkets informationssystem för arbetsskador som regleras i lagen (2002:546) om personuppgiftsbehandling i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordningen (2001:706) om behandling av personuppgifter i Arbetsmiljöverkets informationssystem om arbetsskador. Strada kan också kallas ett informationssystem.

4.4 Frågeställningar att behandla

Frågor som behöver behandlas är sedvanliga frågor i en registerförfattning såsom personuppgiftsansvaret i olika led, ändamålen med behandlingen och integritets- och sekretessfrågor samt åtkomst till uppgifter och gallring. Därutöver ska frågan om den i dag frivilliga rapporteringen från vårdgivarna bör bli obligatorisk behandlas samt om olyckor med fritidsfartyg bör ingå i rapporteringen. Slutligen ska olika finansieringsalternativ för Strada övervägas och förslag ges. Databasen finns redan och en utgångspunkt är att undersöka om dagens behandling kan behållas och få ett författningsstöd som är utformat specifikt för verksamheten.

4.5 Disposition

I avsnitt 5 behandlas frågor om rapporteringen från vårdgivarna och Polismyndigheten, sekretessfrågor, den officiella statistiken och frågor om definitioner av olyckor. Författningsförslag ges angående rapportering och definitioner. I avsnitt 6 behandlas frågan om olyckor inom fritidssjöfarten ska rapporteras i Strada och förslag på reglering av den frågan ges. I avsnitt 7 behandlas författningsförslag om personuppgiftsbehandlingen och frågor om uppgiftsskyldighet och bemyndiganden m.m. och i avsnitt 8 tas finansiering av Strada upp och författningsförslag ges i anslutning till det. I avsnitt 9 sammanfattas förslagets konsekvenser. Därefter följer författningskommentarer i avsnitt 10.

5 Rapportering till Strada från polis och vårdgivare samt sekretessfrågor

5.1 Avsnittets innehåll

I detta avsnitt behandlas frågan om hur vårdgivares rapportering till olycksdatabasen ska vara reglerad samt vad som krävs för att statistik från en vårdgivare ska kunna användas i den officiella statistiken. I avsnittet ges författningsförslag som går ut på att en uppgiftsskyldighet ska införas för vårdgivare och tas in i en ny lag som föreslås i avsnitt 7. Polismyndighetens rapportering bör föras över till den nya lagen från kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor, vilken kan upphävas. I avsnittet behandlas också de sekretessfrågor som är aktuella för uppgifter i olycksdatabasen i olika led samt definitioner av olyckor och det ges förslag på definitioner.

5.2 Utgångspunkt

För närvarande rapporterar så kallade akutsjukhus in uppgifter i Strada med stöd av avtal som har slutits mellan Transportstyrelsen och respektive akutsjukhus och i vissa fall med aktuellt landsting. Rapporteringen är frivillig för sjukhusen men samtliga akutsjukhus rapporterar sedan 2015. Samtycke från patienten inhämtas innan uppgifterna behandlas. Polismyndighetens rapportering är författningsreglerad och obligatorisk på så sätt att Polismyndigheten ska rapportera till Transportstyrelsen om en vägtrafikolycka med personskada eller dödsfall har inträffat med stöd av kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor. Endast polisrappor-

terade olyckor ligger till grund för den officiella statistiken, vilken Trafikanalys ansvarar för. Anledningen härtill är att sjukhusrapporteringen inte uppfyller de kriterier som gäller enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Den medicinskt baserade rapporteringen från akutsjukhusen har vissa fördelar jämfört med polisrapporteringen, eftersom den utgår från medicinsk invaliditet och därför ger en mer korrekt skadebild. Dessutom omfattar sjukhusrapporteringen olycksfall för gångtrafikanter samt cykelolycksfall, vilka är olyckor som normalt sett inte kommer till polisens kännedom. Det har i tidigare utredningar framkommit att sjukhusrapporteringen är mycket användbar för kommunerna i deras trafiksäkerhetsarbete. Det har i remissvar vid tidigare behandling av frågan om författningsreglering av Strada framkommit önskemål om att sjukhusens rapportering ska vara obligatorisk, se avsnitt 3. Det har också framkommit skäl emot en obligatorisk rapportering, vilket grundar sig på att rapporteringen är betungande för sjukhusen och att ett obligatorium inte med automatik förbättrar kvaliteten i det som rapporteras. Frågan om en obligatorisk rapportering från sjukhusen hänger nära samman med att sjukhusen ersätts ekonomiskt för rapporteringsinsatsen. För närvarande får de rapporterade sjukhusen en kostnadsersättning från Transportstyrelsen. Vid all hantering av personuppgifter i Strada aktualiseras sekretessfrågor. Bestämmelserna om sekretess i offentlighets och sekretesslagen (2009:400) måste därför beaktas.

5.3 Vårdgivare med kirurgi eller ortopedi rapporterar

Det finns inte någon definition av vad ett akutsjukhus är. De vårdinrättningar som i dag rapporterar till Strada är offentliga sjukhus med akutmottagning för olyckor och kompetens inom kirurgi eller ortopedi samt några privata vårdgivare med samma inriktning. I olika dokument som rör denna rapportering benämns dessa inrättningar akutsjukhus. I den fortsatta framställningen används begreppet vårdgivare, vilket omfattar både offentliga vårdgivare, dvs. landsting och för Gotlands del kommunen och enskilda vårdgivare. I den grupp av vårdgivare som rapporterar i dag ingår 70 enheter.

5.4 Samhällsekonomisk analys av kostnader och nyttor med Strada

Transportstyrelsen har gjort en samhällsekonomisk analys av kostnader och nyttor med vägtrafikolycksregistret Strada avseende år 2013.¹ Rapportens huvudfråga är om nyttorna med Strada motiverar kostnaderna för Strada, vilka uppskattades till 31–33 miljoner kronor för det undersökta året 2013. Dessutom tas två ytterligare problemområden upp, nämligen att antalet personskador i den officiella statistiken är underskattat och att det finns ett internt bortfall i Strada.

I rapporten jämförs tre alternativ med jämförelsealternativet (JA), som avser dagens reglering, dvs. en frivillig sjukvårdsrapportering och en obligatorisk polisrapportering. Utredningsalternativen benämns UA1, UA2 och UA3. UA1 skulle innebära att Strada Polis och Strada Sjukvård läggs ned, UA2 skulle innebära att Strada Sjukvård läggs ned och rapportering till Strada Polis fortsätter och UA3 skulle innebära att rapporteringen till Strada Sjukvård blir obligatorisk och att rapporteringen till Strada Polis fortsätter. Utgångspunkten i studien var att Transportstyrelsen skulle fortsätta att ersätta sjukhusen för registreringen även om den blev obligatorisk för sjukhusen. Det poängterades dock att det samhällsekonomiskt sett var egalt om det var Transportstyrelsen eller sjukhusen som fick en kostnad på grund av förväntad ökad registrering. För att vara samhällsekonomiskt effektivt är det viktiga att nyttan är större än kostnaden för samhället.

Det ska noteras att i beräkningen av den totala kostnaden för Strada har en uppskattning av Polismyndighetens personalkostnader gjorts till 3–5 miljoner kronor per år, vilket beräknats utifrån att registreringen tar samma tid i anspråk som hos vårdgivarna. Sjukhusrapporteringen hade undersökts tidigare och då ansetts ta 30 minuter i anspråk per rapport.²

Av rapporten framgår att fördelarna med alternativ UA3, dvs. med en obligatorisk sjukhusrapportering och en obligatorisk polisrapportering, var att det alternativet skulle ge alla kommuner lokal

¹ Transportstyrelsens Rapport Dnr TSG 2015-200, februari 2015. Rapporten har getts in till Näringsdepartementet som bilaga till remissvar av Transportstyrelsen över SOU 2014:24.

² Se Transportstyrelsens rapport Ersättning till sjukvården, 2010-02-16 av Vägtrafikavdelningen, strategienheten.

kunskap om olycksituationen i den egna kommunen. Data skulle kunna användas som underlag för en mer tillförlitlig utvärdering av effekter och beslut om trafiksäkerhetsåtgärder. Man skulle få ett mer komplett och korrekt kunskapsunderlag än i dagsläget. För Trafikanalys del uppgavs att om sjukhusens rapportering blev obligatorisk och därmed bortfallet av registrerade olyckor minskade, skulle data från Strada kunna användas i den officiella statistiken.

De nackdelar med UA3 som framgår av rapporten jämfört med jämförelsealternativet JA är följande. Sjukhusen måste rapportera till Strada, även om de anser att ersättningen inte motsvarar kostnaderna. Patienterna vid trafikolycksfall skulle inte kunna tacka nej till att bli registrerade i Strada. Se tabell 1–3.

Tabell 5.1 Sammanställning av de samhällsekonomiska konsekvenserna för UA1

Berörd aktör	UA1		
	Strada Polis och Sjukvård läggs ner		
	Nyttor	Kostnader	Nettoeffekt
Sjukvård			Ingen eller liten nettoeffekt.
Transportstyrelsen	Möjlig kostnadsbesparing på ca 28 mkr per år.	Svårare att genomföra analyser och bidra med underlag till uppföljning av de Transportpolitiska målen.	
Polisen	Möjlig kostnadsbesparing på upp till ca 3–5 mkr per år.	Ökade kostnader för annan sätt att registrera trafikolyckor. Förlorad möjlighet att använda olycksdata för kostnadseffektiva polisinsatser.	Troligtvis negativ nettoeffekt.
Allmänheten		Sämre tillgång till data kan leda till sämre trafiksäkerhetsarbete och därmed fler skadade och omkomna.	Negativ effekt.
Trafikanalys		Minskad tillgång till data.	Stor negativ effekt.
Kommuner		Minskad tillgång till data. Eventuell kostnad för att bygga upp egna register.	Stor negativ effekt.
Trafikverket		Minskad tillgång till data.	Stor negativ effekt.
Andra användare		Minskad tillgång till data.	Stor negativ effekt.
Sammantaget			Troligtvis negativ.

Tabell 5.2 Sammanställning av de samhällsekonomiska konsekvenserna för UA2

Berörd aktör	UA2		
	Strada Sjukvård läggs ner och rapporteringen till Strada Polis fortsätter		
	Nyttor	Kostnader	Nettoeffekt
Sjukvård			Ingen eller liten nettoeffekt.
Transportstyrelsen	Möjlig kostnadsbesparing på ca 20 Mkr per år.	Svårare att genomföra analyser och bidra med underlag till uppföljning av de Transportpolitiska målen.	
Polisen		Förlorad möjlighet att använda data från Strada Sjukvård för att kontrollera bortfallet i Strada Polis.	Liten, men negativ effekt.
Allmänheten		Sämre tillgång till data kan leda till sämre trafiksäkerhetsarbete och därmed fler skadade och omkomna.	Negativ effekt.
Trafikanalys		Minskad tillgång till data.	Negativ effekt.
Kommuner		Minskad tillgång till data. Eventuell kostnad för att bygga upp egna register.	Stor negativ effekt.
Trafikverket		Minskad tillgång till data.	Stor negativ effekt.
Andra användare		Minskad tillgång till data.	Stor negativ effekt.
Sammantaget			Troligvis negativ.

Tabell 5.3 Sammanställning av de samhällsekonomiska konsekvenserna för UA3

Berörd aktör	UA3		
	Rapporteringen till Strada blir obligatorisk för sjukvården och rapporteringen till Strada Polis fortsätter		
	Nyttor	Kostnader	Nettoeffekt
Sjukvård		Obligatorisk registrering av data tvingar sjukvården att rapportera även om ersättningen för detta inte motsvarar sjukhusens kostnader.	Möjligtvis liten negativ effekt.
Transportstyrelsen	Heltäckande data för analyser och underlag till uppföljning av de Transportpolitiska målen.	Möjlig ökad kostnader för ersättning till sjukhusen på grund av minskat bortfall av data.	Nettoeffekterna bedöms vara positiva.
Polisen	Ökad möjlighet att använda data från Strada Sjukvård för att kontrollera bortfallet i Strada Polis.		Liten, men positiv effekt.
Allmänheten	Bättre tillgång till data kan leda till effektivare trafik-säkerhetsarbete och därmed färre skadade och omkomna.	Patienter som i dagsläget har möjlighet att välja att inte vara med i olycksregistret förlorar denna möjlighet.	Troligtvis positiv nettoeffekt.
Trafikanalys	Rikstäckande data från sjukhusen skulle eventuellt kunna användas till den officiella statistiken.		Positiv effekt.
Kommuner	Ökad tillgång till data.		Positiv effekt.
Trafikverket	Ökad tillgång till data.		Positiv effekt.
Andra användare	Ökad tillgång till data.		Positiv effekt.
Sammantaget			Troligtvis positiv.

Källa: Transportstyrelsens rapport Dnr TSG 2015-200, februari 2015.

5.4.1 Jämförelser av täckningsgrad mellan olika databaser

Ovan nämnda rapport behandlar också frågan om hur väl data överensstämmer med verkligheten. Antalet personer registrerade i Strada av polisen var för år 2013 11 000 stycken medan sjukvårdens rapportering av personskador för samma år uppgick till 35 000 skador. Enbart 15 procent av personskadorna rapporterades in av både Polismyndigheten och sjukvården. En förklaring till att Polismyndighetens rapportering var lägre angavs i rapporten vara att ett visst

internt rapporteringssystem, PUST Siebel, hade införts i november 2013, vilket hade negativa konsekvenser för Stradarapporteringen. I juni 2014 slutade Polismyndigheten att använda PUST Siebel och olyckor rapporteras numera i de två systemen RAR och DUR 2. Vid kontakter med Polismyndigheten framgår att bortfallet i rapporteringen har minskat till följd av förbättringsåtgärder och vid den senaste mätningen för 2015 var bortfallet cirka 12 procent, mot ett tidigare bortfall på över 20 procent när PUST Siebel användes. Värdena är beräknade på ett medelvärde av inrapportering under fem år, 2010–2014.³

En annan förklaring till bristande överensstämmelse är att sjukhusen i högre utsträckning får in personer som har skadat sig i egen skap av gång- eller cykeltrafikanter, utan att något motordrivet fordon har varit inblandat, varför någon polis vanligtvis inte heller har kallats till platsen. Det är framför allt vid olyckor med motorfordon som polisen får kännedom om olyckan.

5.4.2 Några orsaker till bristande överensstämmelse mellan olika aktörers rapportering

Innebär de studier som visar bristande överensstämmelse mellan Strada Polis och Strada Sjukvård att rapporteringen är otillförlitlig? Frågan är komplex och det pågår ett projekt om kvalitetsförbättrande åtgärder i rapporteringen där berörda myndigheter deltar. Det som ändå kan sägas är att respektive aktör av naturliga skäl är bättre på att rapportera in data som aktören har god kännedom om. Det framgår också att Polismyndigheten i sin rapportering bättre uppfyller kravet på att ge uppgifter om olycksplats och händelseförlopp, medan sjukhusen bättre levererar in uppgifter om diagnos och medicinsk svårighetsgrad. Skillnaderna får anses ha sin förklaring i de olika aktörernas roller och faktiska möjligheter att få korrekt information vid en olycka.

En annan aspekt på rapporteringen är att definitionerna av vilka olyckor som ska rapporteras in av polisen respektive av sjukhusen skiljer sig åt. Polisens uppgiftsskyldighet i kungörelsen innebär att vägtrafikolyckor ska rapporteras. I den definitionen ingår att ett fordon i rörelse måste ha varit inblandat. Sjukhusen ska rapportera

³ Kontakt med Polismyndigheten, Operativa enheten i Region Väst, 2016-02-12.

patienter som söker vård för en skada i trafiken. Det kan röra sig om en fallolycka utan att ett fordon i rörelse har varit inblandat. Skillnaderna i vad som ska rapporteras enligt de två olika instruktionerna är en orsak till den bristande överensstämmelsen mellan rapporteringarna. Syftet med en sjukvårdsrapportering, utöver polisrapporteringen, var att fånga in skador för gående, cyklister och andra som inte omfattas av polisens rapportering, vilket framgår av regeringens beslut 1996.

5.5 Trafikanalys statistikansvar

Enligt 1 § förordningen (2010:186) med instruktion för Trafikanalys har myndigheten till huvuduppgift att, med utgångspunkt i de transportpolitiska målen, utvärdera och analysera samt redovisa effekter av föreslagna och genomförda åtgärder inom transportområdet. Vidare ska Trafikanalys ansvara för att samla in, sammanställa och sprida statistik på transportområdet och bistå regeringen med underlag och rekommendationer. Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för officiell statistik och annan statlig statistik och har till uppgift att utveckla, framställa och sprida statlig statistik, samordna överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer och samordna det statliga statistiksystemet, enligt förordningen (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

5.5.1 Officiell statistik

Bedömning: När Trafikanalys behandlar personuppgifter för statistik är Trafikanalys personuppgiftsansvarig för den behandlingen och lagen (2001:99) om den officiella statistiken gäller.

Lagen (2001:99) om den officiella statistiken med tillhörande förordning (2001:99) om den officiella statistiken samt dess bilaga innehåller bestämmelser om officiell statistik. Skillnaden mellan den statistik som benämns officiell statistik och annan övrig statistik är att den officiella statistiken är kvalitetssäkrad enligt bestämmelserna i lagen och förordningen. Att statistik tillhör kategorin officiell statistik framgår av en skyddad symbol som statistiken är märkt med. Av bilagan till förordningen framgår vilka myndigheter

som ansvarar för den officiella statistiken. Lagen är också ett komplement till PuL på så sätt att den reglerar de olika statistikansvariga myndigheternas befogenheter att behandla personuppgifter. Det framgår att Trafikanalys är ansvarig för den officiella statistiken på området transporter och kommunikationer.

I 3 § i lagen om den officiella statistiken anges att syftet med officiell statistik är att sådan ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. I 3 a § i lagen räknas kraven upp som ska vara uppfyllda för att statistik ska kunna vara officiell. Först och främst ska statistiken vara objektiv och allmänt tillgänglig. Den ska vidare utvecklas, framställas och spridas utifrån enhetliga standarder och harmoniserade metoder. De kvalitetskriterier som då ska tillämpas är 1 relevans, dvs. ett mått på i hur hög grad statistiken tillgodoser användarnas nuvarande potentiella behov, 2 noggrannhet, grad av överensstämmelse mellan skattningarna och de okända sanna värdena, 3 aktualitet, perioden mellan den tidpunkt då de statistiska uppgifterna finns tillgängliga och den händelse eller företeelse den beskriver, 4 punktlighet, den tid som förflyter mellan det datum då den statistikansvariga myndigheten gör uppgifterna tillgängliga och det datum de ska lämnas, 5 tillgänglighet och tydlighet, hur användarna ska få tillgång till, använda och tolka uppgifter, 6 jämförbarhet, mätning av effekten av skillnader i de statistiska begrepp, mätverktyg och mätförfaranden som används, när statistik från olika geografiska områden eller sektorsområden eller olika tidsperioder jämförs samt 7 samstämmighet, ett mått på i vilken utsträckning uppgifterna med tillförlitlighet kan kombineras på olika sätt och för olika ändamål.

Det framgår av 14 § i lagen att en statistikansvarig myndighet får behandla personuppgifter för framställning av statistik om inte annat följer av 15 § och att den statistikansvariga myndigheten för den behandlingen är personuppgiftsansvarig. I 15 § anges att personuppgifter som avses i 13 § PuL (känsliga personuppgifter) och i 21 § första stycket PuL (om lagöverträdelse) endast får behandlas om det följer av föreskrifter som regeringen meddelar. Det anges i bilagan till förordningen att för framställning av statistik över trafikolyckor inom området vägtrafik får känsliga personuppgifter och personuppgifter som avser lagöverträdelse behandlas som avser brott, domar i brottmål samt trafikskadades hälsotillstånd.

5.5.2 Uppgifter från Trafikanalys

Vid kontakter med Trafikanalys har följande framkommit. Trafikanalys använder sig av uppgifter från Strada för att upprätta officiell statistik över skador och olyckor i vägtrafiken. Det är de polisrapporterade olyckorna som läggs till grund för den officiella statistiken. Uppgifterna har då först förts in manuellt på handlingen Trafikmålsanteckningar, därefter rapporterats in i Strada, kvalitetsgranskats av Transportstyrelsen och kompletterats med information från Trafikverkets djupstudier, registret över totalbefolkningen (SCB), Rättsmedicinalverkets obduktionsregister och vägtrafikregistret.

Transportstyrelsen gör tillsammans med Trafikanalys en genomgång av olyckorna för att exkludera de fall som är självmord eller andra oavsiktliga händelser respektive sjukdomsfall. Självmordsfallen exkluderas från antal omkomna från och med 2010. Vad gäller andra oavsiktliga händelser kan det t.ex. avse mord. För att ett sådant fall inte ska tas med i statistiken krävs det en fällande dom. Därefter skickar Transportstyrelsen uppgifterna i en databas till Trafikanalys, som sammanställer tabellerna till årlig officiell statistik. Statistiken publiceras på Trafikanalys webbplats www.trafa.se.

Anledningen till att dagens sjukhusrapportering till Strada inte kan ligga till grund för den officiella statistiken är att den inte kan sägas uppfylla kravet i 3 a § 2 i lagen om den officiella statistiken på noggrannhet. Den slutsatsen har dragits utifrån de jämförelser som finns mellan olyckor rapporterade i Strada sjukvård och olyckor registrerade i Strada Polis samt vid jämförelser med vad som finns registrerat i patientregistret PAR. Exempel på fenomen som har iakttagits är att rapporteringen från de anslutna sjukhusen har minskat under semestertider. Eftersom antal omkomna i trafiken är högre på sommaren, drar Trafikanalys slutsatsen att färre skadade samma tid beror på en lägre bemanning på sjukhusen snarare än en nedgång i trafikskadorna. Andra avvikelser från det förväntade som har iakttagits är att i län där det normalt sett är många omkomna per capita, kan antalet skadade enligt sjukhusrapporteringen i vissa fall vara väldigt lågt. Ett högt antal omkomna per capita bör innebära även ett högt antal skadade per capita. Detta är frågor som för närvarande utreds av Trafikanalys, Transportstyrelsen och Socialstyrelsen i ett gemensamt projekt.

Ett annat skäl till att sjukhusrapporteringen inte för närvarande läggs till grund för officiell statistik är att sjukhusen rapporterar på frivillig grund med stöd av avtal mellan Transportstyrelsen och enskilda sjukhus. Avtalen kan sägas upp och därmed kan inte statistik säkras för tidsperioder på ett förutsebart sätt.

För att rapporteringen från Strada sjukvård skulle kunna användas i officiell statistik, krävs att den håller godtagbar kvalitet i stort och är heltäckande för landet. Statistiken ska vara stabil över tid, för att möjliggöra tidsserier, och fånga utvecklingen av skadade och fördelningen av olyckor mellan de olika trafikslagen.

Den statistik som tas fram från sjukhusrapporteringen i Strada läggs som en bilaga till den årliga rapporten för den officiella statistiken. Den kommenteras inte direkt av Trafikanalys och det görs inte heller några jämförelser mellan åren eftersom det kan bli missvisande då rapporterade sjukhus varierat över åren. De aktörer som har ett professionellt intresse för trafiksäkerhet har ofta egen tillgång till uttagswebben i Strada, vilket innebär att de kan få uppgifter från sjukvårdsrapporteringen den vägen.

De olyckor som inträffar i terräng ingår inte i den officiella statistiken, men återfinns i Strada. Det har framkommit att snöskoterorganisationen SNOFED (Sveriges snöskoterägares riksorganisation) tar fram egen statistik avseende terrängskoterolyckorna som bland annat baserar sig på Strada. Ett av de områden som Trafikanalys i dag har identifierat brister, är att vissa trafikantgrupper (främst cyklister) underskattas i polisens rapportering.

5.5.3 Rapportering till internationella databaser

Trafikanalys levererar Sveriges officiella statistik till olika internationella databaser. OECD utför ett trafiksäkerhetsarbete och har en analysgrupp som ansvarar för arbetet och databasen International Road and Traffic Database (IRTAD). För närvarande rapporterar 29 länder till databasen och data kommer från de rapporterade ländernas interna system för statistik. Analysgruppen bestämmer vilka definitioner som ska användas i databasen. Syftet med arbetet och databasen är att länderna ska kunna utbyta information om trafiksäkerhet, lära sig om olika mätmetoder och kunna se trender, vilka kan utgöra underlag för åtgärder i de olika länderna. Trafikanalys

förser IRTAD med statistik från Sverige. Det system för definition av allvarlig personskada som används i IRTAD är det samma som används i Strada (AIS). För Sveriges del finns de uppgifterna enbart i databasen Strada och inte i PAR eller någon annan databas.

Inom EU finns databasen CARE, Community Database on Accidents on the Roads in Europe. CARE förvaltas av EU-kommissionen. Data levereras från respektive medlemsstats nationella officiella statistik. Syftet med CARE är att databasen ska fungera som ett kraftfullt verktyg i arbetet att identifiera och kvantifiera trafiksäkerhetsproblem. De system för insamling av data som finns i staterna varierar och det är inte alltid möjligt att jämföra uppgifter mellan staterna. Det pågår ett arbete inom EU med att förbättra jämförbarheten mellan olika länders statistik på området.

5.5.4 Närmare om möjligheterna att använda vårdgivares rapportering i officiell statistik

De kvalitetskriterier som behöver vara uppfyllda enligt 3 a § i lagen om den officiella statistiken är relevans, noggrannhet, aktualitet, punktlighet, tillgänglighet, jämförbarhet och samstämmighet. Relevansmålet avser i hur hög grad statistiken tillgodoser användarnas nuvarande potentiella behov. Trafikanalys anser att uppgifterna från Strada sjukvård i dess nuvarande form uppfyller kravet på relevans. Det har inte framkommit att användarna anser att relevans saknas, tvärt om. Med noggrannhet avses graden av överensstämmelse mellan skattningarna och de okända sanna värdena. Detta kriterium anses inte vara uppfyllt i dagsläget enligt Trafikanalys. Slutsatserna grundar sig bl.a. på ovan nämnda jämförelser mellan Strada Polis och PAR samt andra uppgifter som ger indikationer på att antalet skadefall inte har fullgod reliabilitet. För att öka noggrannheten anser Trafikanalys att Strada sjukvård behöver vara heltäckande för landet över tid, vilket skulle uppnås med en obligatorisk rapportering. Då skulle nödvändiga tidsserier av statistik kunna skapas. Polisrapporteringen bör om möjligt underlättas med tekniska hjälpmedel, såsom möjlighet för polisen att rapportera olyckor i fält via handdator. Med aktualitet avses perioden mellan den tidpunkt då de statistiska uppgifterna finns tillgängliga och den händelse eller företeelse den beskriver. Trafikanalys anser att aktualitetskravet kan uppfyllas för Strada Sjukvård på samma sätt som för

Strada Polis. Transportstyrelsen skickar en databas till Trafikanalys en gång per år med kvalitetssäkrade uppgifter om olyckor från Strada Polis. Med punktlighet avses den tid som förflyter mellan det datum då den statistikansvariga myndigheten gör uppgifterna tillgängliga och det datum de ska lämnas. På samma sätt som för den polisrapporterade statistiken kan punktligheten uppfyllas för en rapportering från sjukhusen. Med tillgänglighet och tydlighet menas hur användarna ska få tillgång till, använda och tolka uppgifterna. Detta kriterium kan uppfyllas för Strada Sjukvård liksom för Strada Polis. Med jämförbarhet menas mätning av effekten av skillnader i de statistiska begreppen, mätverktyg och mätförfaranden som används, när statistik från olika geografiska områden eller sektorsområden eller olika tidsperioder jämförs. Trafikanalys menar att om sjukhusrapporteringen var obligatorisk skulle på sikt tidsmässigt jämförbara serier kunna skapas av uppgifter från Strada Sjukvård. Med samstämmighet avses ett mått på i vilken utsträckning uppgifterna med tillförlitlighet kan kombineras på olika sätt och för olika ändamål. Trafikanalys anser att uppgifterna från Strada sjukvård har god möjlighet att kombineras på olika sätt för att visa olika samband och att kravet alltså är uppfyllt.

5.6 Synpunkter från SKL

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), har i remissvar över SOU 2014:24 angett att ett rapporteringskrav för sjukhusen till Strada inte utgör någon garanti för att kvaliteten i rapporteringen höjs. SKL framför att kvaliteten beror på andra faktorer än att rapporteringen är frivillig. En faktor som påverkar kvaliteten är möjligheten att tillföra resurser för arbetsinsatsen som rapporteringen innebär. En annan faktor som påverkar kvaliteten är om sjukvården kan få egen nytta av Strada på så sätt att insamlad och aggregerad data kan återföras till sjukvården och kan användas i verksamhetsutvecklande arbete. Allmänt är SKL positiv till att en statlig finansiering av sjukhusens rapportering fortsätter och att det säkerställs att finansieringen täcker det merarbete som rapporteringen medför.

5.7 Kommuner och landstings ansvar för hälso- och sjukvård

Kommuner och landsting har både obligatoriska åtaganden enligt olika specialförfattningar och en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Att anordna hälso- och sjukvård är en av de obligatoriska uppgifterna för landsting och för sådana kommuner som inte ingår i ett landsting (Gotlands kommun). Rätten till självstyrelse kommer till uttryck i 14 kap. 2 § RF. Härigenom har riksdagen slagit fast principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna. Den kommunala och landstingskommunala beskattningsrätten är knuten till den kommunala självstyrelsen.

Hälso- och sjukvården regleras av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL). Att anordna hälso- och sjukvård är en uppgift som ankommer på landsting och på Gotlands kommun, som är en kommun med landstingsfunktion, jfr 3 § i HSL. För frågor knutna till Strada är det av intresse att notera att hälso- och sjukvården ska arbeta för att förebygga ohälsa, vilket anges i 2 c § HSL. Landsting och kommuner ska vidare medverka vid finansiering, planering och genomförande av kliniskt forskningsarbete på hälso- och sjukvårdens område och vid folkhälsovetenskapligt forskningsarbete, vilket anges i 26 b §.

5.7.1 Strada stödjer lokalt folkhälsoarbete

Folkhälsa är till skillnad mot individens hälsa ett samlingsbegrepp för hela befolkningens hälsotillstånd. Både nivån och fördelningen av hälsa ingår i mätningen av folkhälsan. En god folkhälsa uppnås om hälsan är så god som möjligt i befolkningen samtidigt som hälsan ska vara så jämnt fördelad som möjligt i befolkningen. Folkhälsoarbetet är ofta långsiktigt och många faktorer samverkar. Ansvaret för folkhälsa delas mellan många aktörer, såväl myndigheter som privata aktörer och frivilligorganisationer och den enskilda människan. Ett tvärsektorielt arbetssätt är därför viktigt.⁴ Såväl kommuner som landsting arbetar med förebyggande åtgärder. För barn och

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting, rapporten *Öppna jämförelser 2014, Folkhälsa* s. 17.

äldre personer är fallskador en vanlig skadeorsak. Sådana skador kan föranleda såväl ett stort lidande som höga kostnader för samhället. Riskerna för att barn skadas i trafiken ökar. Utvärderingar av cykelhjälmans användning, trafikmiljön, snöröjning och annat underhåll av trafikmiljön ingår i det pågående säkerhetsarbetet, liksom information till föräldrar och andra berörda parter om säkerhet. Landstingen har en del i detta arbete, bland annat genom barnhälsovården. När det gäller äldre personer och fallskador har arbete för att förhindra fallolyckor i vägmiljö, såsom snöröjning, bättre belysning och omgivningsanpassning visat sig vara framgångsrika. Insatser samordnas mellan kommuner och landsting.⁵

Strada är en länk i folkhälsoarbetet för landsting och kommuner på så sätt att Strada stödjer folkhälsoarbetet. Genom att uppgifter återförs till landstingen och kommunerna från Strada kan aktörerna få ett användbart underlag för olika åtgärder. Som exempel kan nämnas att användning av skyddsutrustning vid en olycka, såsom cykelhjälm, bilbarnstol eller MC-ställ registreras i Strada men inte i någon annan databas och att data om skadesituationen för gångtrafikanter fångas upp av sjukhusrapporteringen men inte av polisrapporteringen i Strada. Just utvecklingen av skadefall för de oskyddade trafikanterna har tidigare visat sig vara en av Stradas styrkor jämfört med andra databaser.⁶ Det finns redan i dag nätverksgrupper i vilka vårdgivare som rapporterar till Strada ingår.

5.8 Strada stödjer utvärdering av lokalt säkerhetsarbete i kommuner

Kommuner bedriver lokalt säkerhetsarbete, förkortat LSA. Det har sin grund i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor i vars förarbeten, prop. 2002/03:119, följande framgår. Regeringen anser att antalet olyckor måste minskas och åtgärder vidtas så att konsekvenserna av de olyckor som ändå sker blir så små som möjligt. Kommunerna bör samordna olycksförebyggande, skadebegränsande och skadeavhjälpande verksamhet och åstadkomma en helhetssyn i fråga om säkerhet. Ett systematiskt arbetssätt kan under-

⁵ Se ovanstående rapport s. 58–60.

⁶ Vägverket, publikation 2007:147, *Nytt nationellt informationssystem för skador och olyckor inom hela vägtransportssystemet, STRADA slutrapport*, s. 25–27.

lätta samordning, samverkan och samarbete. Genom lagen om skydd mot olyckor har kommunerna möjlighet att anpassa verksamheten till lokala förhållanden utifrån nationella övergripande mål. Det innebär bl.a. att varje kommun ska ta fram ett handlingsprogram för sin förebyggande verksamhet och räddningstjänst.

Det lokala säkerhetsarbetet bör kunna utvärderas och det finns forskning på området som berör användningen av databaser för utvärdering av det lokala säkerhetsarbetet.⁷ Av rapporten *Säkerhetsarbetets relevans och effekter – slutrapport från ett femårigt forskningsprogram* framgår följande. Ett resultatmått som ofta efterfrågas vid utvärderingar av ett lokalt säkerhetsarbete framgångar är förändringar i skadeutfall, vilket ofta studeras i olycksdatabaser. I rapporten jämförs Strada och några andra olycksdatabaser. En av slutsatserna i rapporten är att användbarheten av register för utvärderingar beror på om tid, plats och omfattning av skadan anges med hög kvalitet. Stradas bristande kvalitet i sjukhusrapporteringen var ett hinder för en korrekt utvärdering.

Man kan konstatera att Strada är det enda informationssystem som har ett kartverktyg för positioner för olyckor samt AIS-kodning för skadans allvarlighet, vilket innebär goda möjligheter för utvärdering och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsinsatser om rapporteringskvaliteten är säkerställd, vilket författarna till rapporten ansåg var möjligt på sikt. Strada har alltså redan många fördelar jämfört med andra informationssystem. Att Strada är lätt att använda och ger många olika aspekter på en olycka, ökar möjligheterna till att olika aktörer som arbetar med trafiksäkerhet kan samverka, vilket ligger i linje med kommunernas uppgift i det lokala säkerhetsarbetet.

5.9 Fördelarna med en obligatorisk sjukhusrapportering överväger nackdelarna

Av ovensående genomgång framgår att det finns många fördelar med en obligatorisk rapportering av sjukhusen till Strada. Strada som helhet skulle få en högre användbarhet om inrapporteringarna från såväl Polismyndigheten som vårdgivarna var obligatorisk, efter-

⁷ *Säkerhetsarbetets relevans och effekter – slutrapport från ett femårigt forskningsprogram*, Hanberger, Anders Saveman, Britt-Inger m.fl., Umeå Universitet, december 2013.

som det skulle garantera att statistik kunde skapas i tidsserier och att olycksutvecklingen över tid kunde utvärderas på ett säkrare underlag. En obligatorisk rapportering är en förutsättning för att de uppgifter som vårdgivarna levererar till Strada ska kunna användas i den officiella statistiken, förutsatt att data som rapporteras håller den kvalitet som krävs. Jämförelser mellan polisrapporterad data och sjukvårdsrapporterad data skulle kunna ske på likvärdiga villkor om båda rapporteringarna var obligatoriska.

Transportstyrelsens rapport Dnr TSG 2015-200 (2015) stöder uppfattningen att sett ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle samtliga parter utom sjukhusen vinna på en obligatorisk rapportering. De nackdelar som framkom för sjukhusen var att de inte kunde välja bort rapportering genom att säga upp ett avtal även för det fall de ansåg att de inte blev ekonomiskt kompenserade för arbetet. Att behålla det nuvarande systemet med en frivillig rapportering är tänkbart som ett alternativ. Det har dock visat sig att det är svårt att utreda varför täckningsgraden vid rapportering i olika system har en bristande överensstämmelse vid dagens frivilliga rapportering. Med en obligatorisk rapportering skulle Transportstyrelsen kunna motverka bortfall i rapporteringen genom föreskrifter. Transportstyrelsen skulle med obligatorisk rapportering slippa arbetet med att förnya avtalen med vårdgivarna, vilket tar tid i anspråk. En obligatorisk rapportering borde leda till en jämnare rapportering och någon nedgång i rapportering under semestertid borde inte längre ske.

Rapporteringen till OECD och EU:s databaser skulle underlättas för Trafikanalys om såväl polisrapporterad som sjukvårdsrapporterad data kunde användas för officiell statistik. Stradas sjukvårdsrapportering sker enligt AIS-systemet, vilket inte sker i patientregistret PAR. I dag behöver Trafikanalys inhämta uppgifter från både PAR och Strada Polis för att få fram behövlig data om olyckor. Det finns tidmässiga vinster att göra om Strada sjukvård kunde användas för den internationella rapporteringen.

Det har vid tidigare utredningar framkommit att sjukvården efterlyser mer egen nytta av att rapportera till Strada då trafiksäkerhet inte kan sägas ingå i basverksamheten. Det framgår av ovanstående att Strada är ett verktyg som redan används i folkhälsoarbetet på så sätt att statistik från Strada ofta är utgångspunkten för olika insatser och projekt. Det bör finnas fler möjligheter att ut-

nyttja Strada för kommuner och landsting i samverkansprojekt om trafiksäkerhet och folkhälsa. Landstingen och kommunerna har ett folkhälsoansvar enligt HSL och i ett sådant arbete är det viktigt att det beslutsunderlag som används håller hög kvalitet. Inom kommunernas trafiksäkerhetsarbete är Strada ett uppskattat och väl inarbetat verktyg. Det framgår redan i dag att såväl trafiksäkerhet som fallolyckor bland barn och äldre är områden som omfattas av landstings och kommuners långsiktiga folkhälsoarbete. Möjligheter att utveckla sådant arbete ökar om data från Strada har en högre säkerhet, vilket bättre kan uppnås med en obligatorisk rapportering för både polis och sjukvård, eftersom det får förutsättas att en obligatorisk rapportering uppfylls och att inblandade parter samverkar för att lösa eventuella problem. Ett väl fungerande Strada borde kunna bidra till en utveckling av folkhälsoarbetet samt möjligheter att återföra data till sjukvården som även skulle kunna användas för sjukvårdens eget utvecklingsarbete.

5.10 Sekretessfrågor i Strada

I Strada-verksamheten uppstår frågor om sekretess på flera plan. Den första frågan är vad som gäller när en polis respektive en vårdgivare rapporterar uppgifter till Transportstyrelsen. Om en obligatorisk rapporteringsskyldighet ska införas för sjukvården behövs det en sekretessbrytande bestämmelse om rapporteringen innehåller sekretessbelagda uppgifter, eftersom sekretess gäller mellan myndigheter. Det finns i dag redan en sekretessbrytande bestämmelse för Polismyndigheten i kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor.

Nästa fråga är vilken sekretess uppgifterna i databasen omfattas av hos Transportstyrelsen. Uppgifter kan slutligen lämnas ut från Strada på olika sätt. Det kan ske genom rätten att ta del av allmänna handlingar, via direktåtkomst eller annan form av elektroniskt utlämnande. Vid frågor om utlämnande aktualiseras också sekretessbestämmelser.

5.11 Sekretessfrågor vid sjukhusrapportering

När en vårdgivare rapporterar till Strada i dag sker det med ett samtycke från patienten eller från en anhörig till denne. De uppgifter som rapporteras hänför sig dels till uppgifter från egna journal-system, såsom diagnos, kodning av skada och grad av allvarighet, dels till uppgifter som patienten lämnat om olyckan. Häri ingår personuppgifter såsom personnummer och registreringsnummer, vilka blir kodade innan de når Transportstyrelsen.

De vårdgivare som i dag är aktuella för att rapportera in trafikskador är offentliga sjukhus som har akutmottagning med ortopedi eller kirurgi. Även privata vårdinrättningar ingår bland dem som rapporterar till Strada samt särskilda barnsjukhus med akutmottagning. Det är alltså såväl offentliga som privata vårdgivare som rapporterar till Strada.

Enligt 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763, HSL) får ett landsting eller en kommun som inte ingår i ett landsting, sluta avtal med någon annan att utföra uppgifter inom hälso- och sjukvården. Landstingen ska därvid ange särskilda villkor och myndighetsutövning får inte lämnas över enligt den bestämmelsen.

I 5 § HSL uttalas det att det ska det finnas sjukhus, vilket är en vårdinrättning för den som behöver intagning. Vård som ges under intagning benämns slutna vård. Annan hälso- och sjukvård benämns öppen vård. Av 10 § samma lag framgår att ledningen av hälso- och sjukvården ska utövas av en eller flera nämnder. För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900). En sådan nämnd är en myndighet. Bestämmelserna i offentlighet- och sekretesslagen (2009:400, OSL) gäller för hanteringen av allmänna handlingar och sekretess vid offentlig sjukvård som drivs av en kommun eller ett landsting.

5.11.1 Allmänt om offentlighet och sekretess

Offentlighetsprincipen innebär en möjlighet för allmänheten att få insyn i statens och kommunernas verksamhet. I 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, regleras rätten att ta del av allmänna handlingar. Den rätten får bara begränsas för vissa uppräknade ändamål. Bland ändamålen märks i detta sammanhang särskilt skyddet för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.

Begränsningar i offentlighetsprincipen ska övervägas noga och får bara ske i lag, vilket innebär att begränsningarna ska anges i OSL. Tillämpningsföreskrifter till OSL finns i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641, OSF). Sekretess omfattar såväl förbud att röja en uppgift som att lämna ut en handling med uppgift som omfattas av sekretess. Bestämmelserna om sekretess och allmänna handlingar i OSL gäller för myndigheter, riksdagen och beslutande kommunala församlingar, för organ där en kommun eller landsting eller kommunalförbund utövar rätligt bestämmande och för vissa i bilaga till OSL uppräknade subjekt. Sekretess gäller mellan myndigheter som huvudregel.

5.11.2 Sekretess i offentlig hälso- och sjukvård

När det gäller sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i den offentliga vården finns bestämmelser i 21–40 kap. OSL. I 21 kap. finns sekretessbestämmelser som utgör ett minimiskydd för enskilds personliga integritet inom hela den offentliga sektorn. I 21 kap. 1 § anges att sekretess gäller för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Det finns undantag från bestämmelsen, som inte är relevanta för Strada. Denna sekretessbestämmelse gäller alltså oavsett i vilket sammanhang en sådan uppgift finns. I 25 kap. 1 § anges följande om hälso- och sjukvårdssekretess. Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Detsamma gäller i annan i paragrafen uppräknad medicinsk verksamhet. Det är ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. Bland de uppgifter som rapporteras till Strada finns uppgifter om hälsa och andra personliga förhållanden som omfattas av sekretessen i 25 kap. 1 §. Det finns undantag från den sekretessen i 25 kap. 11 § 1–4. I punkten 4 anges att sekretessen inte gäller när uppgiften lämnas till ett nationellt eller regionalt kvalitetsregister enligt patientdatalagen (2008:355). Det är

en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör att annars sekretessbelagda uppgifter kan föras in i ett så kallat kvalitetsregister som förs enligt patientdatalagen. Det är register som förs elektroniskt för ändamålet att systematiskt och fortlöpande utveckla vårdens kvalitet. Patientdatalagen anger bl.a. bestämmelser för personuppgiftsbehandling av sådana register. Något sekretessbrytande bestämmelse som är tillämplig på sjukvårdens rapportering till Strada finns inte i 25 kap. OSL.

5.11.3 Sekretess i privat sjukvård

Till skillnad från hälso- och sjukvårdspersonal i offentligt bedriven hälso- och sjukvård omfattas inte personal i enskild hälso- och sjukvård av OSL:s bestämmelser. För personal verksamma hos privata vårdgivare gäller i stället bestämmelser om tystnadsplikt i patientsäkerhetslagen (2010:659). När en offentlig vårdgivare anlitar en konsult och denne knyts till myndigheten på sådant sätt att han eller hon kan sägas delta i verksamheten, omfattas konsulten av samma sekretess som uppdragsgivaren. Om en offentlig vårdgivare anlitar en juridisk person, ett företag, måste avtalet innehålla en sekretessklausul. I de fall ett landsting har ett avtal med en fysisk eller juridisk person som bedriver hälso- och sjukvård åt landstinget, gäller automatiskt patientsäkerhetslagen för företaget respektive företagets personal.

Av 12 § patientsäkerhetslagen framgår tystnadsplikten i enskild hälso- och sjukvård. Det anges att den som tillhör eller har tillhört sjukvårdspersonal inom den enskilda hälso- eller sjukvården inte obehörigen får röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Av 15 § samma lag framgår att utöver vad som annars följer av lag eller förordning är hälso- och sjukvårdspersonal skyldig att lämna ut vissa uppgifter för olika ändamål. Det finns inget ändamål i uppräknningen som är tillämpligt för en enskild vårdgivares lämnande av uppgifter om hälsa till Strada.

5.11.4 Sekretessbrytande bestämmelser

Det finns generella sekretessbrytande bestämmelser i 10 kap. OSL. Ett sådant exempel är när en enskild samtycker till att uppgift om honom eller henne lämnas ut, vilket dagens rapportering i Strada bygger på. I 10 kap. 1 § OSL hänvisas till 12 kap. I 12 kap. 2 § OSL anges att en enskild helt eller delvis kan häva sekretessen som gäller för honom eller henne, om inte annat anges i OSL. I 12 kap. 3 § regleras vad som gäller mellan en underårig och den underåriges vårdnadshavare. En vårdnadshavare får bestämma över den underåriges personliga angelägenheter enligt 6 kap. 11 § föräldrabalken och då gäller inte sekretess mellan en vårdnadshavare och den underåriga som huvudregel.

I 10 kap. 14 § första stycket anges följande. Om en myndighet finner att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet som enligt en bestämmelse om sekretess hindrar att en uppgift lämnas till en enskild kan undanröjas genom ett förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den, ska myndigheten göra ett sådant förbehåll när uppgiften lämnas till den enskilde.

I 10 kap. 27 § första stycket OSL finns en generalklausul som anger att sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Den gäller dock enligt andra stycket inte för hälso- och sjukvårdssekretess.

5.11.5 En uppgiftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § OSL bryter sekretess

I 10 kap. 28 § OSL anges att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En uppgiftsskyldighet i lag eller förordning innebär alltså en sekretessbrytande bestämmelse.

Av förarbetena till vissa följdändringar till den tidigare gällande sekretesslagen (1980:100), prop. 1979/80:2, Del A, s. 322 framgår att om en sekretessbrytande bestämmelse införs som är utformad som en uppgiftsskyldighet, behöver inte någon hänvisning till den bestämmelsen tas in i OSL. Det krävs att bestämmelsen tar sikte på utlämnande av uppgifter av visst slag, att den gäller en viss myndig-

hets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller att den avser en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information. Bestämmelsen ska vara utformad som en skyldighet för att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § ska bli tillämplig. Uttrycken ”bör” eller ”får lämnas ut” innebär inte en skyldighet.

Det förstärkta integritetsskyddet, som anges i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, förkortad RF, ger ett skydd mot betydande intrång i den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden, om det sker utan samtycke. En inskränkning i det skyddet får endast ske genom lag, vilket framgår av prop. 2009/10:80, s. 184.

Vid överväganden om att införa en sekretessbrytande bestämmelse bör integritetsfrågor övervägas. Vilket sekretessskydd som uppgiften får hos den mottagande myndigheten ingår i bedömningen av integritetsintrånget.

5.12 En uppgiftsskyldighet ska införas för vissa vårdgivare att rapportera uppgifter i Strada

Förslag: En uppgiftsskyldighet ska införas för de vårdgivare som ger akutvård och har ortopedi eller kirurgi i sin verksamhet. Uppgiftsskyldigheten ska omfatta uppgifter om personer som söker vård till följd av sådana olyckor som ska ingå i rapporteringen till Strada. Uppgiftsskyldigheten ska införas i den nya lag som föreslås. Bestämmelsen ska utformas så att den innebär en sekretessbrytande bestämmelse i enlighet med 10 kap. 28 § första stycket OSL. I lagen ska också definitioner av de rapporteringspliktiga olyckorna ges. I förordning ska bemyndigande ges till Transportstyrelsen att ge ytterligare föreskrifter om uppgiftsskyldigheten. Transportstyrelsen kan i verkställighetsföreskrifter ange hur uppgiftsskyldigheten ska genomföras.

Bedömning: Det intrång i den personliga integriteten som uppstår genom en uppgiftsskyldighet jämfört med en rapportering med samtycke som grund, är inte otillbörligt med hänsyn till de skyddsåtgärder som ska vidtas för de uppgifter som rapporteras. Skyddsåtgärden ska bestå i pseudonymisering och

att uppgifter från databasen endast får lämnas ut under förutsättning att de hos den mottagande myndigheten eller hos annan omfattas av samma sekretess som hos Transportstyrelsen. Strada har en omvittnat stor samhällsnytta, som med obligatorisk rapportering ytterligare kan öka. En obligatorisk sjukvårdsrapportering är en förutsättning för att sjukvårdsdata från Strada ska kunna användas i den officiella statistiken. Finansieringen av vårdgivarnas rapportering behandlas i avsnitt 8.

5.12.1 Incitament till en obligatorisk rapportering

I samband med tidigare utredningar avseende Strada har ett önskemål om en obligatorisk rapportering från sjukvården framkommit från i det närmaste samtliga remissinstanser. Enligt Trafikanalys skulle en obligatorisk sjukvårdsrapportering leda till att möjligheten att använda data från vården i den officiella statistiken ökade. Det som har framförts emot en obligatorisk sjukhusrapportering är att obligatoriet i sig inte garanterar en bättre kvalitet i rapporteringen.

När lagen (1998:534) om hälsodataregister infördes uttalade regeringen följande. En uppgiftsskyldighet för sjukvården är en förutsättning för att ändamålet med registret ska uppnås och för att få en korrekthet i informationen som efterfrågas och inte riskera att rapporteringen går ned vid hög arbetsbelastning (se prop. 1997/98:108). Det finns ingen anledning att ifrågasätta principen att en uppgiftsskyldighet från vårdgivare till Transportstyrelsen via Strada också leder till en korrekt rapportering.

Om rapporteringen även i fortsättning ska ske med stöd av frivilliga avtal, innebär förnyandet av avtalen en arbetsinsats som Transportstyrelsen slipper vid en obligatorisk rapportering. En fördel med sjukvårdens rapportering är att den möjliggör en bedömning av en olyckas allvarlighetsgrad enligt AIS-systemet, vilket är det system som används i internationella databaser (IRTAD). Det är endast Strada som använder sig av den kodningen i Sverige.

Obligatorisk Strada-rapportering från vårdgivare kan indirekt stödja både landstingens och kommunernas folkhälsoarbete, eftersom det på goda grunder kan antas ge ett bättre beslutsunderlag då bortfallet på sikt förväntas minska. Rapporteringsgrunden blir lika

för sjukvården och polisen, vilket underlättar jämförelser mellan inrapporterad data. Rapporteringen blir rikstäckande och säkrad över tid, vilket ökar samhällsnyttan.

Det faktum att Trafikanalys inte kan använda nuvarande sjukvårdsrapportering i den officiella statistiken understryker att den rapporteringen behöver förändras för att nyttan och användbarheten ska öka. Det arbete som vårdgivare lägger ned på rapportering bör de få viss ersättning för. Frågan om ersättning till vårdgivarna behandlas i avsnitt 8.

5.12.2 Integritetsöverväganden

Hälso- och sjukvårdssekretess avser att skydda en enskild från att få uppgifter om sin hälsa spridda utan att han eller hon har samtyckt till det. För Stradas del består uppgiften om hälsa i angivande av en skadad kroppsdel och en angivelse av allvarlighetsgrad. Det är i dag pseudonymiserade uppgifter om personer som lämnas till Transportstyrelsen, men avkodningsnyckel finns hos en person på Transportstyrelsen, vilket innebär att det finns en möjlighet att åter identifiera en person bakom uppgifterna. Någon ändring av det föreslås inte, eftersom möjligheten att identifiera en person behövs inom viss forskning, som utförs med uppgifter från Strada som grund. I dag inhämtas samtycke från den enskilde till att bli registrerad i Strada. Enligt uppgifter från Transportstyrelsen är det sjukvårdsrapportörernas uppfattning att endast ett fåtal personer inte vill medverka till att vara registrerade i Strada vid dagens frivilliga rapportering. Det bortfall som finns beror ofta på att sjukvårdspersonal har missat att lämna en trafikskadejournal till en patient.

Att införa en uppgiftsskyldighet innebär att en enskild inte kan välja bort att finnas med i registret. Det är ett intrång i den personliga integriteten att inte kunna välja att vara med i ett register. Vid värderingen av intrånget måste syftet med registreringen beaktas. Jämförelser kan göras med andra register till vilka en uppgiftsskyldighet finns. Socialstyrelsen för t.ex. olika rikstäckande hälsodataregister med stöd av lagen (1998:543) om hälsodataregister. Ett sådant register är cancerregistret, vilket regleras i förordningen (2001:709) om cancerregister hos Socialstyrelsen. Rapporteringen till registret är obligatorisk för den som bedriver verksamhet inom

hälso- och sjukvården och ändamålet med registret är framställning av statistik, uppföljning och utvärdering av insatser för att förebygga cancersjuklighet, utvärdering av hälsokontroller samt forskning och epidemiologiska undersökningar inom cancerområdet. Cancerregistret innehåller uppgifter om bland annat personnummer, namn, vårdenhet och diagnos.

I förarbetena till lagen (1998:543) om hälsodataregister togs integritetsfrågor upp, prop. 1997/98:108 s. 26–27 och följande anfördes. Innebörden av begreppet personlig integritet och intrång är olika för olika individer. Ett sätt att beskriva den personliga integriteten är att den enskilde ska kunna kontrollera spridningen av uppgifter eller ha rätt att själv bestämma vilka uppgifter om sig själv som han eller hon vill dela med sig av till andra. Det behövs därför ett skydd mot otillbörligt intrång i integriteten. Men den personliga integriteten kan inte vara absolut och de motstående intressena, framför allt från samhällets sida, måste beaktas. Det bör byggas upp ett skydd mot sådant som kan bedömas som otillbörligt intrång. Några omständigheter som allmänt kan anses påverka en enskilds uppfattning om integritetsintrång är stora mängder uppgifter, spridningen av uppgifterna, svårigheter att uppnå rättelse och användning av personnummer.

När det gäller en uppgiftsskyldighet till Strada i förhållande till den personliga integriteten finns det vissa omständigheter som talar emot en uppgiftsskyldighet utan samtycke. De uppgifter om en person som registreras och som kan vara integritetskänsliga är uppgifter om hälsa och det kan även finnas integritetskänsliga uppgifter om t.ex. alkohol och droger vid trafiknykterhetsbrott. Registret innehåller en stor mängd uppgifter. Redan i dag har det dock vidtagits åtgärder som bör minska upplevelsen av ett intrång i den personliga integriteten. För det första innehåller inte Strada några uppgifter som direkt identifierar en person såsom personnummer, namn, adress eller registreringsnummer för fordon. Personnummer och registreringsnummer är redan när de kommer till databasen kodade. Kodnyckel sparas och endast en person på Transportstyrelsen kan avkoda uppgifterna. I övrigt registreras uppgifter om väg, trafikregler, väderförhållanden och platsangivelse via ett kartverktyg. Den stora mängden uppgifter hänför sig främst till annat än personen i fråga. Uppgift om personskada finns med i form av en kod som visar diagnos och allvarlighet. De pseudonymiserade uppgif-

terna som finns i Strada kan inte med enbart andra uppgifter i databasen knytas till en viss person. Det behövs ytterligare uppgifter utanför databasen för att kunna koppla ihop de pseudonymiserade uppgifterna med en person. Dock ska man vid bedömningen av integritetsintrånget ta hänsyn till vilken bakvägsidentifikation som kan göras och då även ta hänsyn till om en identifiering kan göras med beaktande av uppgifter eller information som kan finnas utanför databasen. Även utan personnummer och namn kan en viss kombination och mängd uppgifter om en viss olycka leda till att en person kan identifieras. Som exempel kan nämnas att en olycka på en lite ort i kombination med någon ytterligare uppgift som i sig är harmlös, kan hänföras till en viss person om det t.ex. i media har rapporterats om olyckan och omständigheter kring den gör att det har blivit allmänt känt vem eller vilka den berör.

Möjligheten att sprida uppgifterna vidare från databasen har betydelse för det eventuella integritetsintrång som en person upplever. Ju mindre spridning som är tillåten, desto större acceptans för en uppgiftsskyldighet kan förväntas. Uppgifterna i Strada omfattas av statistiksekretess i 24 kap. 8 § OSL. Det innebär en absolut sekretess för uppgifter som direkt kan identifiera en person, såsom namn och personnummer. Vid övervägande om möjlighet till direktåtkomst till uppgifterna i Strada ska hänsyn tas till vilket sekretesskydd uppgifterna omfattas av hos en mottagande myndighet. Dessa överväganden görs i avsnitt 7 och innebär att direktåtkomst till uppgifter i Strada endast ska tillåtas till myndigheter och andra mottagare under förutsättning att uppgifterna även hos mottagarna omfattas av statistiksekretess. I ett enskilt fall ska direktåtkomst kunna ske till en annan än en myndighet, såsom till en enskild forskare. På så sätt omfattas uppgifterna inte av ett svagare sekretesskydd efter ett utlämnande än vad de omfattas av hos Transportstyrelsen. Det är en viktig aspekt i övervägandena om integritetsintrånget är motiverat.

Nyttan med att Transportstyrelsen får in informationen om skador från Strada Sjukvård är stor. En av anledningarna till att Strada utökades med information om skador från sjukhusen var just ett behov av att kunna utvärdera skador och sätta in trafiksäkerhetsåtgärder utifrån sådan information, vilken kompletterar polisens rapportering. Det kan givetvis variera hur en patient ställer sig till att vara med i en trafiksäkerhetsdatabas, men Transport-

styrelsen har uppgivit att det i dag finns en utbredd acceptans för att medverka till att höja trafiksäkerheten genom att vara med i Strada. Enligt de sjukvårdsrapportörer som rapporterar i dag är det endast ett fåtal personer som tackar nej till att vara med i Strada. Det övergripande syftet med Strada är att förbättra trafiksäkerheten för framtiden, vilket är ett allmännyttigt ändamål som det kan antas att de flesta patienter inte har någon invändning emot att medverka till, under förutsättning att de känner sig tillräckligt trygga med att uppgifterna inte används för något annat ändamål. Det är viktigt att patienterna får information om syftet med registreringen i databasen och sekretesskyddet för uppgifterna vid en kommande behandling. En sådan informationsplikt har Transportstyrelsen som personuppgiftsansvarig myndighet.

Alternativa sätt för Transportstyrelsen att få del av data om skador på ett systematiskt sätt skulle kunna vara att använda sig av uppgifter från andra befintliga register, som andra myndigheter för. Det har visat sig att register som är avsedda för andra ändamål än trafiksäkerhetsarbete, t.ex. patientregistret PAR, inte samlar in samtliga de uppgifter som Transportstyrelsen behöver för sitt arbete och att kodningen av skadors allvarlighetsgrad sker på ett annat sätt. Bland annat saknas uppgifter om skyddsutrustning såsom hjälm-användning och AIS-systemet används inte för kodningen. Innan Strada fanns hade många kommuner egna system för att samla fakta kring olyckor och skador i trafiken. Strada har rationaliserat det arbetet genom att möjliggöra för kommunerna att på ett enkelt sätt ta del av fakta som underlag för beslut om trafikplanering, underhåll av vägar och för säkerhetsåtgärder. Detsamma gäller för myndigheter som arbetar med investeringar i trafiksäkerhet, trafikövervakning och närliggande områden. Inom forskning och innovation är Stradas sjukvårdsdata mycket användbar, vilket bekräftats av forskare som tillsammans med företrädare för bilindustrin utvecklar såväl nya säkerhetsprodukter som system i fordon med hjälp av skadedata från Strada. Det får anses vara mer kostnadseffektivt att utveckla Strada genom en uppgiftsskyldighet än att söka andra nya lösningar för att få in motsvarande information. Ett centralt register bör leda till att integritetsfrågorna kan överblickas bättre än om flera lokala register förs.

Det utökade integritetsskyddet i 2 kap. 6 § RF ska beaktas vid en uppgiftsskyldighet av detta slag. Den registrering av personupp-

gifter som sker i Strada kan sägas vara en kartläggning av personer som har råkat ut för trafikolyckor, vilket innebär att integritetsskyddet ska beaktas. Om integritetskränkningen utgör ett betydande intrång i den enskildes personliga integritet, krävs det lagstöd för en sådan bestämmelse, samt en proportionalitetsavvägning.

Med beaktande av vad som framkommer ovan är slutsatsen att en uppgiftsskyldighet visserligen innebär ett intrång i den personliga integriteten men mot bakgrund av de skyddsåtgärder som är möjliga och som föreslås i form av begränsad spridning av uppgifterna, bedöms inte intrånget som betydande. Vid en proportionalitetsavvägning får allmänintresset att förbättra trafiksäkerheten anses väga över integritetskränkningen. Varken något otillbörligt intrång i den personliga integriteten eller något betydande intrång kan anses uppstå med en uppgiftsskyldighet under förutsättning att pseudonymisering används samt med beaktande av att direktåtkomst kan regleras på så sätt att statistiksekretessen ska gälla hos de som kan få del av uppgifterna.

5.12.3 En sekretessbrytande bestämmelse för offentlig och enskild vård

I en vårdgivares rapportering till Strada ingår uppgifter om hälsa och om personliga förhållanden som omfattas av sekretessen i 25 kap. 1 § OSL. Det finns inte någon sekretessbrytande bestämmelse i OSL i dag som träffar en överföring av uppgifter om hälsa från ett sjukhus till Transportstyrelsen. Strada är inte ett kvalitetsregister, eftersom sådana förs av sjukvården för utveckling av kvaliteten i vården. Den möjlighet som framstår som lämplig är att införa en sekretessbrytande bestämmelse, en uppgiftsskyldighet, i lagen som reglerar verksamheten för Strada. Även för den enskilt bedrivna hälso- och sjukvården behövs det en sekretessbrytande bestämmelse utifrån patientsäkerhetslagens tystnadsplikt och sekretess.

5.12.4 Vilka vårdgivare ska omfattas?

Den som blir rapporteringspliktig formellt sett är sjukvårdshuvudmannen. För den enskilda vården är det den enskilde vårdgivaren som är huvudman. Om en myndighet anlitar en privat vårdgivare, blir myndigheten uppgiftsskyldig, jämför förarbetena till lagen om hälsodataregister, prop. 1997/98:108, s. 54.

De vårdgivare som rapporterar i dagsläget är offentliga vårdgivare till största delen, men det förekommer också enskilda vårdgivare. Det finns ingen allmän definition av ett akutsjukhus, vilket är vad de rapporterande sjukhusen brukar kallas. Det är inte enbart sjukhus som rapporterar utan även barnakutmottagningar och andra inrättningar. Gemensamt för dem är att de tar emot patienter akut och har ortopedi eller kirurgi i sin verksamhet eller båda inriktningarna. Tanken är att samma grupp av vårdgivarenheter som rapporterar i dag ska träffas av uppgiftsskyldigheten. Transportstyrelsen bör i föreskrifter få ange närmare vilka olyckstyper som ska rapporteras. Dagens rapportering motsvarar vad som i den föreslagna lagen definieras som olyckor i trafikmiljö samt olyckor med terrängskoter. I avsnitt 5.17.1 ges förslag på definitioner av vilka olyckor som bör rapporteras. I avsnitt 6 ges förslag på att uppgiftsskyldigheten från vårdgivarna också ska gälla för olyckor med fritidsfartyg.

5.12.5 Exempel på andra rapporteringskrav inom sjukvården

Det finns andra databaser och register för vilka ett obligatoriskt krav på rapportering gäller, t.ex. för patientregistret PAR som förs av Socialstyrelsen med stöd av lagen (1998:534) om hälsodataregister. Lagen gäller både offentlig vårdgivare och privat vårdgivare, med vilket avses annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård.

Vid kontakter med Socialstyrelsen har det framkommit att det som ska rapporteras från sjukhusen till PAR tankas ned med automatik från sjukhusens journalsystem till PAR. Det är basinformation som redan finns i journalerna. En del koder ska även anges, vilka skrivs in. Den administrativa bördan hos sjukhusen i dag beror ofta på att en läkare utför administrativa sysslor i stället för en administratör eller sekreterare.

Ett annat hälsodataregister är cancerregistret, vilket regleras i förordningen (2001:709) om cancerregister hos Socialstyrelsen. Rapporteringen till registret är obligatoriskt för den som bedriver verksamhet inom hälso- och sjukvården och ändamålet med registret är framställning av statistik, uppföljning och utvärdering av insatser för att förebygga cancersjuklighet, utvärdering av hälsokontroller samt forskning och epidemiologiska undersökningar inom cancerområdet. Cancerregistret innehåller uppgifter om bland annat personnummer, namn, vårdenhet och diagnos. Registret innehåller en viss del som bara omfattar pseudonymiserade uppgifter och en del som innehåller personnummer. Ingen annan än Socialstyrelsen har direktåtkomst till registret. För dem som framställer statistik och för forskningsändamål lämnas data ut efter en sekretessprövning. Det är endast Socialstyrelsen som utför uppföljnings- och utvärderingsarbete.

I s.k. kvalitetsregister, vilka förs för att utveckla sjukvårdens kvalitet, sker rapportering av sjukvården till registren med stöd av avtal och inte till följd av rapporteringskrav.

5.13 Statistiksekretess hos Transportstyrelsen

Stradaverksamheten finns på Sektionen datainsamling och analys, vilken tillhör Enheten verksamhetsutveckling och finns på Väg- och Järnvägsavdelningen på Transportstyrelsen. Statistiksekretess regleras i 24 kap. 8 § OSL, vari framgår följande. Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde (första stycket). Motsvarande sekretess gäller i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, av riksdagsförvaltningen, av Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet i den utsträckning regeringen meddelar föreskrift om det (andra stycket). Av tredje stycket framgår att en uppgift som behövs för forsknings- och statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon

närstående till denne lider skada eller men. Detsamma gäller en uppgift som avser en avliden och som rör dödsorsak eller dödsdatum, om uppgiften behövs i ett nationellt eller regionalt kvalitetsregister enligt patientdatalagen (2008:355). Sekretessen gäller i högst 70 år för uppgift i en allmän handling om den rör enskilds personliga förhållanden, annars i högst 20 år.

Sekretessen för uppgifter som direkt identifierar en person är alltså absolut och uppgifter som indirekt kan identifiera en person kan få lämnas ut enligt en skadeprövning. I 7 § OSF finns föreskrifter meddelade av regeringen om undersökningar som omfattas av den absoluta sekretessen. Det rör uppgifter som inte används för statistik utan för undersökningar. Det noteras att Trafikverkets djupstudier av olyckor finns med i uppräkningsdelen i 7 § OSF över undersökningar som omfattas av statistiksekretess. I djupstudierna sker en undersökning av varje olycka som har föranlett ett dödsfall i vägtrafiken. Uppgifter om hälsa m.m. som rör en identifierbar person behandlas vid sådana undersökningar. Det framgår av 2 § förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket att verket ska utföra sådana djupstudier.

5.13.1 Sekretessens föremål

Sekretessen i 24 kap. 8 § första stycket omfattar sådana uppgifter som rör enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Namn, personnummer, identitetsbeteckningar och liknande uppgifter skyddas. Ett fordonets registreringsnummer är en uppgift som skyddas då en sådan kan hänföras till en enskild. Frågan om hur tolkningen av ”kan hänföras till enskild” behandlades kort i prop. 1979/80:2 och det framgår (a. prop. s. 265) att det inte på förhand kan slås fast hur många uppgifter som krävs för att en bakvägsidentifikation av en enskild ska anses vara möjlig.

5.13.2 Sekretessens räckvidd

Av prop. 2013/14:162 *Ändringar av statistiksekretessen* görs en genomgång av statistiksekretessen varvid följande framgår. Det finns ingen egentlig definition av begreppet statistik. Det kan avse dels en vetenskaplig disciplin, dels sammanställningar av data i tabeller och liknande. Det är den sistnämnda definitionen som statistiksekretessen synes ta sikte på i 24 kap. 8 § OSL. Statistik omfattas av statistiksekretessen om den framställs i en särskild verksamhet hos en myndighet eller om den framställs utanför sådan verksamhet men omfattas av vad som avses i andra stycket med annan jämförbar undersökning som utförs av vissa organ. Det avgörande för räckvidden av sekretessen är i vilken verksamhet hos en myndighet som uppgiften förekommer. Med en myndighets särskilda verksamhet avses verksamhet hos myndigheten som inte har anknytning till något särskilt ärende hos myndigheten (prop. 1979:80:2 Del A s. 263). Som exempel kan nämnas den officiella statistiken som framställs för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Om statistik i stället samlas in i en myndighets verksamhet som sysslar med tillsyn och läggs till grund för inspektion av tillsynsobjekt, omfattas inte statistiken av statistiksekretessen. Med särskild verksamhet avses verksamhet som är skild från annan verksamhet hos myndigheten. Den kännetecknas av att verksamheten är organiserad i en egen enhet eller liknande. Om en myndighet biträder en annan myndighet med att framställa statistik genom insamling av uppgifter som i den andra myndighetens verksamhet leder till en slutlig statistikprodukt, omfattas den verksamheten av bestämmelsen (a. prop. s. 265).

Statistiksekretess gäller även i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, Statskontoret eller inom det statliga kommittéväsendet eller av någon annan myndighet om regeringen har meddelat föreskrifter om det. I dessa fall är räckvidden mer inskränkt och gäller endast uppgifter som kan hänföras till undersökningen i fråga. I förarbetena har som exempel på undersökningar som kan omfattas nämnts undersökningar som belyser flygsäkerhetsrisker, undersökningar om trivsel i arbetslivet etc.

5.13.3 Sekretessens styrka

Statistiksekretess är absolut, vilket innebär att uppgifter som omfattas av den inte får lämnas ut över huvud taget. Av förarbetena framgår följande angående den absoluta statistiksekretessen. En person som lämnar uppgifter till statistik vill vara säker på att uppgift som kan hänföras till den enskilde inte lämnas ut. I ett register där uppgifter blandas är det inte genomförbart att sortera ut vilka uppgifter som omfattas av sekretess och inte. Det är skälet till att något skaderekvisit inte anges för statistiksekretessen i första stycket, prop. 1979/80:2 Del A s. 263.

5.13.4 Undantaget i 24 kap. 8 § tredje stycket i praxis

Undantaget i 24 kap. 8 § tredje stycket innebär att uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Detsamma gäller en uppgift som avser en avliden och som rör dödsorsak eller dödsdatum, om uppgiften behövs i ett nationellt eller regionalt kvalitetsregister enligt patientdatalagen (2008:355). Det är ett omvänt skaderekvisit och därmed en presumtion för sekretess.

I rättsfallet HFD 2012 ref. 64 prövades frågan om statistiksekretess enligt 24 kap. 8 §. Målet rörde uppgifter i en kriminologisk undersökning, vilken omfattas av sekretess enligt 7 § OSF. Uppgifterna som begärdes ut var namnen på vilka tingsrätter som avsågs med siffror i oidentifierad lista av tingsrätter. Undersökningen tog sikte på att kartlägga val av påföljder i domar hos tingsrätterna. Det var en journalist som begärde ut uppgifterna för att belysa skillnaderna i påföljd. HFD bedömde att det inte av namnet på tingsrätterna kunde identifieras någon brottspåföljd för någon enskild och fann att absolut sekretess inte gällde. HFD uttalade att en uppgift om en tingsrätts namn i förening med andra uppgifter i något fall skulle kunna leda till att en enskild kan identifieras som har dömts för brott. Vid skadeprövningen om uppgifterna kunde lämnas ut i enlighet med tredje stycket bedömde HFD att utlämnande kunde ske. HFD hänvisade till ändamålet med begäran, vilket inte

var att identifiera någon som dömts för brott, utan att granska domstolarnas rättstillämpning. HFD hänvisade också till uttalandena i prop. 1979/80:2 Del A s. 263 om skälet till att alla uppgifter i ett sådant register omfattas av statistiksekretessen.⁸

5.13.5 Uppgifter i Strada regleras av 24 kap. 8 § OSL hos Transportstyrelsen

Bedömning: Sekretessregleringen i 24 kap. 8 § OSL är tillämplig på uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden i olycksdatabasen hos Transportstyrelsen. Något tillägg i 7 § OSF för Transportstyrelsens egen verksamhet avseende Strada behövs inte. I avsnitt 7 föreslås tillägg i 7 § OSF för att statistiksekretess ska gälla för uppgifter som lämnas ut från Strada till vissa angivna myndigheter.

I Strada samlas uppgifter in av Transportstyrelsen för att utgöra generell information om olyckor och skador. Data samlas inte in för ett speciellt ärende eller för tillsyn över någon aktör och inte heller för att Transportstyrelsen eller någon annan ska göra en undersökning av en viss olycka på individuell nivå. Insamlingen kan inte likställas med sådan insamling av data som sker för Trafikverkets djupstudieverksamhet eller med Statens haverikommissionens utredning av olyckor. Sådana undersökningar syftar till att utreda en speciell olycka och innehåller uppgifter som kan knytas direkt till en person. De undersökningarna omfattas av statistiksekretess enligt 7 § OSF.

Den sektion på Transportstyrelsen som hanterar Strada, Sektionen för datainsamling och analys, får av vad som framgår anses vara skild från tillstånds- och tillsynsverksamhet och hanterar inga enskilda individärenden. Härav följer att insamlingen av data i Strada får anses ske i en särskild verksamhet för statistik hos Transportstyrelsen. Det behövs inte något tillägg i 7 § OSF för att sekretess ska gälla för uppgifterna, eftersom insamlingen sker i en sådan verksamhet. Trafikanalys framställer den slutliga statistiken och av förarbetena till sekretesslagen framgår att om en myndighet bi-

⁸ Se avsnitt 5.13.3.

träder en annan myndighet med insamling och framställning av statistik, omfattas uppgifterna hos den biträdande myndigheten av statistiksekretess. De uppgifter som samlas in och som rör enskilda personliga och ekonomiska förhållanden och kan hänföras till en enskild är därmed skyddade av absolut sekretess. Det rör personnummer, annat identifieringsnummer och registreringsnummer för fordon. Även andra uppgifter eller kombinationer av uppgifter kan i vissa fall leda till att en enskild kan identifieras. Det får avgöras från fall till fall, t.ex. vid en begäran om att få ut en allmän handling, vilka uppgifter som kan lämnas ut med stöd av 24 kap. 8 § tredje stycket. Det finns tekniska möjligheter att göra sammanställningar utifrån olika typer av uppgifter såsom uppgifter om olyckor och personer.

5.13.6 Överföring av sekretess

Huvudregeln är att sekretess gäller mellan myndigheter. Om en myndighet ska ha direktåtkomst till en annan myndighets register måste det finnas en bestämmelse som bryter sekretessen. En bestämmelse om direktåtkomst i en registerförfattning anses inte i sig vara en sekretessbrytande bestämmelse (se t.ex. prop. 2004/05:164 s. 83). Om en myndighet ska få ha direktåtkomst till sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet, måste en bestämmelse om direktåtkomst kompletteras med en sekretessbrytande bestämmelse för att åtkomsten ska vara tillåten.

Om en myndighet har direktåtkomst till en annan myndighets uppgifter och en uppgift är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten enligt 11 kap. 4 § första stycket OSL. Om en myndighet i sin forskningsverksamhet från en annan myndighet får en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten enligt 11 kap. 3 § första stycket OSL. Det gäller oavsett om forskningsmyndigheten får uppgiften genom direktåtkomst eller inte. För en arkivmyndighet gäller samma sak enligt 11 kap. 6 § OSL. Det innebär att en primär sekretessbestämmelse hos en myndighet förs över till en annan myndighet i dessa fall. Av 11 kap. 8 § OSL framgår att en primär sekretessbestämmelse har företräde framför en överförd sekretess, oavsett

om den primära är starkare eller svagare än den överförda sekretessen. Om uppgiften hos den mottagande myndigheten skulle omfattas av någon annan primär sekretessbestämmelse där, skulle den gälla i stället.

För Stradas del bör det övervägas vilka som ska ha rätt att få del av uppgifter genom direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande med hänsyn till statistiksekretessen. Det ska beaktas att för mottagare som inte är myndigheter gäller inte någon överföring av sekretess vid direktåtkomst. Sådana användare av uttagswebben finns i dag i form av organisationer och företag. I avsnitt 7 regleras direktåtkomst och elektroniskt utlämnande.

5.14 Nuvarande rapporteringskrav för Polismyndigheten

Kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor ersatte en äldre kungörelse med samma innehåll från 1939. Av kungörelsens namn dras slutsatsen att avsikten med den var att samla in uppgifter till statistik om vägtrafikolyckor.

Av 1 § i kungörelsen framgår att om en vägtrafikolycka med personskada har inträffat ska Polismyndigheten rapportera det till Transportstyrelsen snarast och senast sju dagar efter det att Polismyndigheten har fått kännedom om olyckan.

Av 2 § i kungörelsen framgår att om ett dödsfall har inträffat till följd av en vägtrafikolycka, ska Polismyndigheten rapportera det till Transportstyrelsen snarast och senast fem dagar efter det att Polismyndigheten fick kännedom om dödsfallet. Rapporteringen ska avse vägtrafikolyckor då någon avlidit vid olyckan eller som en följd av en sådan olycka inom 30 dagar från olyckstillfället.

I 3 § anges att Transportstyrelsen efter samråd med Trafikanalys och Polismyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för rapporteringen. Några föreskrifter har inte meddelats ännu.

5.15 Sekretess vid polisens rapportering

Personnummer och registreringsnummer kodas när de rapporteras till Transportstyrelsen från Polismyndigheten. I polisens rapportering ingår att rapportera uppgifter om hälsa i form av en grov indelning i skadegrad för en skadad person (död, svårt skadad eller lindrigt skadad). Uppgiften om hälsa omfattas av sekretess enligt 21 kap. 1 § OSL, det generella skyddet för hälsouppgift oavsett var den förekommer. I 35 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott. Av 35 kap. 1 § framgår att sekretess gäller 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 om uppgiften förekommer i – bland annat – förundersökning i brottmål. När polis kallas till en trafikolycka innebär det ofta att en utredning av ett eventuellt trafikbrott görs. Uppgifterna på handlingen Trafikmålsanteckningar som polisen skriver in om hälsa omfattas av begreppet enskilds personliga förhållanden och kan därför omfattas av förundersökningssekretess. Emellertid finns redan den sekretessbrytande bestämmelsen i 1 § kungörelsen (1965:561) som innebär en uppgiftsskyldighet till Transportstyrelsen.

5.16 Polismyndighetens uppgiftsskyldighet anges i den nya lagen

Förslag: Polismyndighetens uppgiftsskyldighet för olyckor med personskada eller dödsfall ska framgå av den nya lagen och kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor ska upphävas.

Bedömning: Polismyndigheten har redan en rapporteringsskyldighet till Transportstyrelsen för vägtrafikolyckor, med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse. Denna bestämmelse bör flyttas över till den nya lagen för att samtliga sekretessbrytande bestämmelser som gäller för uppgifter till olycksdatabasen ska vara samlade.

Polismyndighetens rapporteringsskyldighet framgår i dag i en kungörelse, dvs. på förordningsnivå. När en myndighet åläggs en skyldighet mot en annan myndighet sker det ofta på förordningsnivå. Det är även möjligt att reglera en myndighets skyldighet gentemot en annan myndighet i en lag. I detta sammanhang bedöms det mest lämpligt att både vårdgivarnas och Polismyndighetens uppgiftsskyldighet regleras i lag. Det handlar om uppgiftsskyldighet gentemot enskilda individer, vilket är ingripande i den personliga integriteten och regleringen vinner i överskådlighet om båda skyldigheterna anges i samma författning.

Både de uppgifter som Polismyndigheten rapporterar in och de som sjukvården rapporterar in ska få behandlas för samma ändamål. Så sker redan i dag och ändamålen för rapporteringen från polisen är statistik, forskning, utvärdering, uppföljning och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbetet. Även olyckor med terrängmotorfordon i terräng omfattas av den rapportering som sker i dag av Polismyndigheten. Angående integritetsfrågor vid obligatorisk rapportering från Polismyndigheten se avsnitt 5.12.2 som har motsvarande tillämpning. Den sekretessbrytande bestämmelsen finns redan, varför inte något utförligt resonemang förs här angående det faktum att Polismyndighetens rapportering är obligatorisk och inte sker med stöd av samtycke av den registrerade.

5.17 Definitionsfrågor

Förslag: I lagen bör ramen för vårdgivarnas och Polismyndighetens uppgiftsskyldighet anges samt definitioner av vilka olyckor som ska rapporteras. En hänvisning till lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner ska också tas in i lagen. Transportstyrelsen ska få bemyndigande att i föreskrifter ge ytterligare föreskrifter för rapporteringen. Vid utformning av föreskrifter ska Transportstyrelsen höra Trafikanalys, Polismyndigheten och Socialstyrelsen.

I författningssammanhang återfinns begreppet vägtrafikolycka i tre författningar. I förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket, 2 §, sägs att Trafikverket ska genomföra djupstudier av

samtliga vägtrafikolyckor som har medfört att någon har avlidit. I lagen (1990:712) om undersökning av olyckor anges i 2 § första stycket 4 under vilka förhållanden vägtrafikolyckor ska undersökas enligt den lagen. Den tredje författningen där begreppet nämns är ovan nämna kungörelse (1965:561) enligt vilket Polismyndigheten rapporterar vägtrafikolyckor till Transportstyrelsen.

Det finns inte någon definition av begreppet vägtrafikolycka i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner, förkortad LDEF eller i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner, förkortad FDEF. Väg definieras i 2 § FDEF som *1. En sådan väg, gata, torg och annan led eller plats som allmänt används för trafik med motorfordon, 2. en led som är anordnad för cykeltrafik, och 3. en gång- eller ridbana invid en väg enligt 1 eller 2.*

I Transportstyrelsens instruktion till Polismyndigheten om vilka vägtrafikolyckor som ska rapporteras till Strada i dag anges att med vägtrafikolycka avses att händelsen har inträffat i trafik på väg, att minst ett fordon har varit i rörelse och att händelsen medfört att någon person skadats. Vad som avses med väg anges också och är i överensstämmelse med definitionen i FDEF.

Det kan diskuteras om det är motiverat att införa en definition av begreppet vägtrafikolycka och i så fall i vilken författning. I förarbetena till LDEF, prop. 2000/01:95, anges att skälet till att införa en lag med definitioner inom vägtrafikområdet var att det på vägtrafikområdet fanns åtskilliga definitioner och att en förenkling behövdes. Det kan konstateras att begreppet vägtrafikolycka inte direkt har anknytning till författningar om fordon eller till lagen om vägtrafikregister. Begreppet trafikolycka används däremot i ett flertal författningar såsom i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, trafikförordningen (1998:1276), vägmärkesförordningen (2007:90) etc. men är inte heller definierat i LDEF eller FDEF. I stället för att föreslå en definition i LDEF eller FDEF av vägtrafikolycka, tas definitionen in i den föreslagna lagen, eftersom användningen av begreppet är begränsad.

5.17.1 Definitioner i lagen

Förslag: Vägtrafikolycka, olycka i trafikmiljö, olycka med fritidsfartyg och olycka med terrängmotorfordon ska definieras i lagen.

De olyckor som uppgiftsskyldigheten avser ska definieras i lagen för att ramen för uppgiftsskyldigheten ska framgå. Utgångspunkten är att samma definitioner som i dag används ska få författningsstöd. Definitionerna som föreslås bygger på Transportstyrelsens definitioner av vilka olyckor som rapporteras för närvarande. I definitionerna av en olycka tas inte skadan upp, eftersom rapporteringen skiljer sig åt mellan Polismyndigheten och vårdgivarna. För att Polismyndigheten ska vara skyldig att rapportera krävs att en personskada har uppstått, men så är inte fallet för en vårdgivare. En vägtrafikolycka kan definieras som en oavsiktlig, plötslig händelse eller rad av händelser som har inträffat i trafik vari deltagit minst ett fordon i rörelse.

En olycka i trafikmiljö är en lämplig definition av de olyckor som ska rapporteras av vårdgivare. En sådan olycka ska dels avse en vägtrafikolycka, men också en oavsiktlig plötslig händelse, eller rad av händelser, som har involverat en trafikant om olyckan har inträffat på väg, på en gångbana, på en buss- eller spårvagnshållplats eller ombord på en spårvagn. En skillnad mellan en vägtrafikolycka och en olycka i trafikmiljö är att den senare inte kräver ett fordon i rörelse. Utifrån definitionerna av väg, trafikant och gångbana i LDEF och FDEF avses den nuvarande rapporteringen täckas in. En trafikant är en person som färdas eller annars uppehåller sig på en väg, i ett fordon på en väg eller i terräng samt den som färdas i terräng. Gångbana har tagits med på grund av att begreppet väg inkluderar en gång- eller ridbana invid en väg och det finns gångbanor som inte ligger invid en väg som rimligen bör ingå. Olyckor på buss- och spårvagnshållplats ingår också i dagens rapportering från sjukvården och har därför tagits med.

En olycka med fritidsfartyg behöver definieras på grund av att en sådan föreslås rapporteras i olycksdatabasen i avsnitt 6.

Med ett terrängmotorfordon avses enligt LDEF ett motordrivet fordon som inte är ett motorfordon och som är inrättat huvudsakligen för att självständigt användas till person- eller godsbefordran i terräng. Terrängmotorfordonen delas in i terrängskotrar och

terrängvagnar. Terrängskotrar har en högsta tjänstevikt om 400 kilogram och terrängvagnar har en högsta tjänstevikt över 400 kilogram. Terrängskotrar omfattar snöskotrar och terränghjulingar. Rapporteringen från Polismyndigheten i dag omfattar av olyckor med snöskoter och terränghjuling om ett fordon i rörelse har varit inblandat och olyckan har lett till en personskada eller ett dödsfall. Vårdgivarans rapportering i dag omfattar även situationer då inget fordon har varit i rörelse och det krävs inte en personskada eller ett dödsfall utan det räcker att personen har sökt vård efter en sådan olycka. Vid kontakter med Transportstyrelsen har det framkommit att det inte finns någon anledning att exkludera olyckor med terrängvagnar från rapporteringsplikten. På grund härav anges det att olyckor med ett terrängmotorfordon ska rapporteras till Strada.

6 Olyckor i fritidssjöfart

6.1 Avsnittets innehåll

I avsnittet behandlas frågan om olyckor med fritidsfartyg bör registreras i Strada. Förslag ges som innebär att sådana olyckor ska rapporteras i Strada och att en uppgiftskyldighet ska införas för vårdgivare på samma sätt som föreslås för olyckor i trafikmiljö i avsnitt 5. Det föreslås också att det rapporteringskrav som Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen redan har till Transportstyrelsen för sådana olyckor med stöd av 21 § andra och tredje styckena förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor, förs över till den nya lagen om Transportstyrelsens olycksdatabas.

6.2 Transportstyrelsens ansvar för sjösäkerheten

Enligt förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen ska Transportstyrelsen svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom hela transportområdet och därvid verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Verksamheten ska inriktas på att bidra till ett internationellt, konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem (1 §). I Transportstyrelsens uppgifter ingår att utöva tillsyn över den civila sjöfarten, särskilt sjösäkerheten, sjöfartsskyddet och hamnskyddet (2 §). Transportstyrelsen ska bistå Trafikanalys i dess uppdrag att till regeringen redovisa en uppföljning av de transportpolitiska målen. Inom sitt verksamhetsområde ska Transportstyrelsen samverka med andra aktörer och vidta åtgärder i syfte att nå det transportpolitiska hänsynsmålet om säkerhet (12 a §). Det är Sjö- och luftfartsavdelningen hos Transportstyrelsen som ansvarar för olyckor med fritidsfartyg.

6.3 Räddningsinsatser vid en sjöolycka

I Sverige är det Sjöfartsverket som ansvarar för sjöräddningstjänst när det gäller händelser längs kusterna, i Väneren, Vättern och i Mälaren, vilket framgår av 4 kap. 3 § lagen (2003:778, LSO) om skydd mot olyckor, jämförd med 4 kap. 8 § förordningen (2003:789, FSO) om skydd mot olyckor. För händelser i övriga insjöar, i vattendrag, kanaler och hamnar ansvarar den kommunala räddningstjänsten enligt 2 kap. 7 § LSO. Sjöfartsverket har avtal med den ideella organisationen Sjöräddningssällskapet som ställer sina resurser till förfogande vid sjöräddningsinsatser.

Av 6 kap. 10 § andra stycket LSO framgår att när ett räddningsorgan gör en räddningsinsats ska Polismyndigheten underrättas om insatsen. Det innebär att när en ambulans eller ett sjöräddningsfartyg tillkallas vid en olycka med ett fritidsfartyg, blir Polismyndigheten underrättad om det.

6.4 SOU 2014:24

Utredningen om översyn av bestämmelserna om undersökning av olyckor har i betänkandet SOU 2014:24, *Olycksregister och djupstudier på transportområdet*, bland annat behandlat frågan om Statens haverikommissionens befogenheter vid utredning av olyckor. Därvid behandlades hur en mer enhetlig reglering av utredning av olyckor kan uppnås. Frågan om en gemensam databas för olyckor och incidenter för de fyra transportslagen sjöfart, luftfart, spår-bunden trafik och vägtrafik togs också upp. Utredningen kom fram till att en trafikslagsövergripande databas för olyckor inte bör införas på grund av de olikheter i EU-lagstiftningen som gäller för de fyra trafikslagen.

6.4.1 Närmare om Sjöolyckssystemet SOS

Transportstyrelsen för ett olycksregister för den yrkesmässiga sjöfarten i form av en webapplikation som benämns Sjöolyckssystemet, SOS. I SOS ska samtliga olyckor som rör ett svenskflaggat handels- eller fiskefartyg rapporteras. Rapporteringen grundas på bestämmelser i sjölagen (1994:1009), förordningen (1990:717) om

undersökning av olyckor och Sjöfartsverkets kungörelse (SJÖFS 1991:5) med föreskrifter om rapportering av sjöolyckor och anmälan om sjöförklaring. Det framgår av bestämmelserna vem som ska rapportera, vad som ska rapporteras och hur det ska gå till. Denna rapportering ska ske till Transportstyrelsen som är tillsynsmyndighet. Sjöolyckssystemet SOS är inte reglerat i någon specifik registerförfattning. I princip alla olyckor och tillbud som rapporteras i SOS vidare rapporteras till Statens haverikommission. Inga externa aktörer har tillgång till SOS. Uppgifter kan dock lämnas ut för forskning och till sjöfartsbranschen samt som allmän handling.¹ Rapporteringen i SOS omfattar inte olyckor som sker i samband med fritidssjöfart.

6.5 Lagen om undersökning av olyckor

I lagen (1990:712, LUO) om undersökning av olyckor och förordningen (1990:717, FUU) om undersökning av olyckor finns ett regelverk som omfattar alla trafikslag och som reglerar Statens haverikommissions ansvar för utredning av olyckor. Beträffande sjöolyckor uttalas i lagen att utredningsansvaret omfattar olyckor vid driften av handelsfartyg, fiskefartyg eller statsfartyg som utgör en mycket allvarlig sjöolycka eller en olycka som likställs med en mycket allvarlig sjöolycka, se 2 § 2 i LUO. Även andra olyckor ska utredas av Statens haverikommission om de har lett till att flera människor har avlidit eller blivit allvarligt skadade, eller lett till att omfattande skador har uppkommit på egendomen eller i miljön, 2 § 4 i ovan nämnda lag. En olycka med ett fritidsfartyg kan vara en annan olycka som därmed, om den har den allvarlighetsgraden som anges, bli ett ansvar för Statens haverikommission att utreda. Det finns även en bestämmelse i 3 § FUU som anger att olyckor som inte ingår bland dem som räknas upp i 2 § i lagen om undersökning av olyckor ändå ska undersökas om det är motiverat ur säkerhetsynpunkt att utredning sker. En sådan utredning ska för olyckor med ett fritidsfartyg ske av Statens haverikommission.

¹ SOU 2014:24, avsnitt 3.4.3, s. 54–59.

6.5.1 Polismyndighetens uppgiftsskyldighet

I 21 § första stycket i FOU följande. Om Polismyndigheten får kännedom om att det har inträffat en olycka som anges i 2 § första stycket lagen (1990:712) om undersökning av olyckor, ska myndigheten omedelbart underrätta tillsynsmyndigheten eller, i fall som avses i 2 § första stycket 4 samma lag, Statens haverikommission.

Av 21§ andra stycket i FOU framgår att om Polismyndigheten får kännedom om att en olycka med ett fritidsfartyg har inträffat, ska myndigheten omedelbart underrätta Transportstyrelsen, om olyckan har medfört att någon har avlidit eller drabbats av svår kroppsskada. Det som sägs om Polismyndigheten gäller i fråga om fartygsolyckor även Tullverket och Kustbevakningen.

Av förarbetena till LUO, prop. 1989/90:104, framgår följande. Statens haverikommission är undersökningsorganet för allvarliga olyckor. Ansvaret för att utreda mindre allvarliga olyckor bör ligga på tillsynsmyndigheten. En tillsynsmyndighet behöver få information om att en olycka har inträffat, a. prop. s. 30. Fritidsfartygsolyckor kan komma att omfattas av Statens haverikommissions undersökningskyldighet om flera personer har avlidit eller blivit allvarligt skadade enligt 2 § 4 eller 3 §. Statens haverikommission kan delegera undersökningen till Transportstyrelsen, a. prop. s. 35.

Med fritidsfartyg avses ett fartyg, oavsett storlek, som används för fritidsändamål. I begreppet fartyg ingår ett skepp, vilket är ett fartyg vars skrov är minst 12 meter långt och fyra meter brett. Ett annat fartyg är en båt, vilket framgår av 1 kap. 2 § första stycket sjölagen (1994:1009). För olyckor mer ett fritidsfartyg finns det alltså ett rapporteringskrav från Polismyndigheten till Transportstyrelsen, gällande allvarliga olyckor. I slutbetänkandet från ovan nämnda utredning, SOU 2014:82, *Nya bestämmelser om säkerhetsutredning av olyckor*, ger utredningen förslag som rör Statens haverikommissions undersökning av olyckor och ändringar i bland annat offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) föreslås. En ny lag föreslås, lag om säkerhetsutredning. Den rör sjöolyckor, med vilket avses olyckor med handelsfartyg, fiskefartyg eller statsfartyg. De författningsförslag som lämnas i utredningens båda betänkan- den berör alltså inte frågor om rapportering av olyckor som sker i fritidssjöfart.

6.6 Likheter mellan vägtrafik och fritidssjöfart

De olika trafikslagen luftfart, spårbunden trafik, vägtrafik och sjöfart har likheter och skillnader. I kommersiell luftfart, dvs. linjefart, chartertrafik, taxiflyg och bruksflyg, sker framförandet av luftfarkosten av professionella aktörer och området är i hög utsträckning reglerat beträffande olycksutredning, rapportering och tillsyn. Detsamma gäller den spårbundna trafiken, som också utövas av professionella aktörer och liksom luftfarten kan sägas vara ett slutet system, där allmänheten deltar som kunder men inte som förare. Även sjöfarten i bemärkelsen yrkessjöfart, dvs. handelsjöfart och fiskesjöfart är reglerad verksamhet och framförandet av fartygen sker av en begränsad, professionell grupp och hantering av olyckor och incidenter är reglerat. För vägtrafiksystemet och i viss mån fritidssjöfarten är det annorlunda. Det som kännetecknar vägtrafiken är att det är ett öppet system på det sättet att alla kan vistas i trafikmiljön, oavsett om man har en behörighet eller annat tillstånd. Inte bara en privatbilförare utan även en gångtrafikanter och ett barn använder fritt trafikmiljön och utsätts därmed för de risker som miljön kan utgöra. Även användningen av fritidsfartyg kan sägas ske i ett öppet system utan större krav på den enskilde för att framföra fartyget.

Det finns fritidsanvändning även inom luftfartsområdet, så kallad privat luftfart, t.ex. segelflyg och skärmflyg och inom det området sker ett inte obetydligt antal olyckor per år. Det kan dock sägas att privat luftfart riktar sig till en mer begränsad grupp användare än fritidssjöfarten.

6.7 Målet är att minska antalet olyckor inom sjötransportområdet

I prop. 2008/09:93 *Mål för framtidens resor och transporter* uttalas målet för säkerhet inom sjötransportområdet i form av ett etappmål, innebärande att antalet omkomna inom både yrkessjöfarten och fritidsbåttrafiken fortlöpande ska minska och att antalet allvarligt skadade ska halveras mellan 2007–2020. För att uppnå målet inom fritidssektorn kommer fler aktörer att behöva involveras än vad som dittills skett. Det framgår också av propositionen

att det saknas heltäckande statistik för fritidsbåtolyckorna vad gäller olyckor vid vilka den kommunala räddningstjänsten har varit inblandad och olyckor som har medfört personskador.

I regleringsbrevet för 2011 fick Transportstyrelsen i uppdrag av regeringen att i samråd med Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ta fram en strategi för hur antalet döda och allvarligt skadade ska kunna minska i enlighet med regeringens mål för säkerhet inom fritidsbåttrafiken.

Transportstyrelsen har beslutat en strategi för att uppnå etappmålen, vilken framgår av *Strategi säkrare båtliv 2020*. Transportstyrelsen har formulerat ett eget mål innebärande att antalet omkomna i fritidsbåtolyckor ska gå ned till högst 25 personer per år senast 2020. I strategin för att nå målet ingår att utreda och analysera olyckor och incidenter och att sammanställa en mer detaljerad och omfattande statistik än vad som finns och med den som beslutsunderlag vidta lämpliga åtgärder.

6.8 Säkrare båtliv 2020

6.8.1 Omkomna och saknade har minskat

Av rapporten *Strategi säkrare båtliv 2020* framgår följande. Sjösäkerhetsrådet, som tidigare var en myndighet med nu är ett samarbetsorgan mellan myndigheter och organisationer på området för sjösäkerhet, har sedan början av 1970-talet fört statistik över antalet omkomna och saknade i fritidsbåtolyckor. Självmod och sjukdomsfall räknas bort från statistiken liksom badolyckor. I början och mitten av 1970-talet omkom över 100 personer årligen i fritidsbåtolyckor, vilket var en siffra som hade halverats 1993 och därefter har aldrig fler än 50 personer omkommit eller saknats i fritidsbåtolyckor. Det saknas statistiska data som talar om vad som har föranlett nedgången, men det finns ett antal faktorer som har spelat in såsom mer sjövärdiga båtar, större användning av radio-kommunikation och mobiltelefoner och högre flytvästanvändning. Navigeringssystem med GPS har medfört att navigeringsproblem kan undvikas. Systemen föranleder dock båtresor i mörker och vid svåra förhållanden, vilket är en riskfaktor. Troligen har bruket av alkohol på sjön minskat, men närmare statistik saknas.

6.8.2 Bristfälligt faktaunderlag för skadade i fritidssjöfart

Under flera år har det uppmärksammats att data om skadade vid användning av fritidsfartyg är bristfällig, eftersom det inte finns något systematiskt sätt för att samla in uppgifter om sådana skador i dag. För att Transportstyrelsen ska kunna uppnå sin målsättning i *Säkrare Båtliv 2020*, en minskning av antalet döda och en halvering av antalet skadade, har myndigheten behov av att få ett bättre grepp om hur skadebilden ser ut. Av Transportstyrelsens rapport *Säkerhetsöversikt luftfart och sjöfart 2013* framgår att säkerheten inom den yrkesmässiga sjöfarten är på en hög nivå med endast ett fåtal omkomna per år. De som omkommer och skadas inom sjöfarten återfinns huvudsakligen inom fritidssjöfarten. Det framhålls särskilt att försöksverksamheten med rapportering till Transportstyrelsen efter den modell som gäller för Strada har fallit väl ut och det framförs en förhoppning om att Strada-rapporteringen av olyckor i fritidssjöfart ska permanentas och utökas till hela landet.

6.9 Uppdraget utökad datafångst

Under 2011 påbörjade Transportstyrelsen som ett pilotprojekt i Västra Götalands län och i Stockholms län en insamling av data om fritidsbåtolyckor och olyckor för spårbunden trafik.² Insamlingen sker från akutsjukhus med ungefär samma metoder som för Strada-rapporterade trafikolyckor och med hjälp av kontaktnätet för Strada-rapportörer hos respektive vårdgivare. Patienter som har varit med i en båtlivsrelaterad olycka får vid ett lämpligt tillfälle, t.ex. vid kassan eller vid triage (sortering av patienter som görs av inledningsvis), en trafikskadejournal att fylla i. Journalen samlas in av en Strada-rapportör som går igenom patientens journalanteckningar och fyller i ett missiv i vilket bland annat skadorna anges. Därefter skickas uppgifterna till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen lägger därefter in uppgifterna i Excel-filer. För 2014 kom det in 223 rapporter till Transportstyrelsen om fritidsbåtolyckor för de två länen.

² Förutsättningar för en utökning av uppdraget ”Utökad Datafångst” (UDF) Erfarenheter från Västra Götalands och Stockholms län samt möjligheterna till nationell utökning.

6.10 Att rapportera olyckor i fritidssjöfart i Strada ger stor nytta

Av ovan nämnda rapport och genom kontakter med Transportstyrelsen framgår följande om nyttan med den rapportering som sker.³ Innan 2011 när insamlingen startade hade Transportstyrelsen endast vaga aningar om vilka olyckor och skador som är vanligast inom fritidssjöfarten. Den statistik som Sjö- och luftfartsavdelningen samlade in tidigare rörde dödsolyckorna och saknade personer men inte skadade personer. Efter några års rapportering i de två länen syns tydliga tendenser. Personskador i hamn är ett tidigare inte uppmärksammat problem. De flesta olyckor sker i hamn och det är ofta frakturer. Könssuppdeleningen är anmärkningsvärd på så sätt att endast var tionde omkommen är kvinna men avseende skadorna är fördelningen ganska jämn. Det går att påvisa högfartsrelaterade skador. Kunskapen om skadorna utgör ett användbart underlag för departement och myndigheter, trots att materialet ännu är litet. De två länen som rapporterar är de två mest fritidsbåtstata i landet. Säkerhetshöjande åtgärder har redan satts in till följd av vad som har framkommit av rapporteringen. Som exempel kan nämnas ett förebyggande arbete inriktat på säkerheten i hamnar.

För olyckor i fritidssjöfart är alternativet till att hämta uppgifterna från en databas att hämta information från tidningsartiklar, vilka ofta endast berör dödsolyckorna. Att få den exakta diagnosen för en skada innebär en stor kvalitetshöjning. De rutiner som finns för Strada kan användas även för fritidsbåtolyckorna, men trafikskadejournalen behöver kompletteras med frågor som är anpassade till fritidssjöfarten och datasystemen behöver också anpassas. Tidigare års rapporteringar har utvärderats och det framgår att rapporteringen från akutsjukhusen går ned under sommarmånaderna, vilket antagligen beror på personalbrist. Det är negativt, eftersom olyckorna ofta inträffar under sommarmånaderna. En obligatorisk rapportering hade varit att föredra för att minska bortfallet. I dagsläget, med den frivilliga rapporteringen, har det trots nedgången på sommaren ändå blivit så att rapporterna har kommit in senare under året. Det kan sägas att det är bättre att rapporter kommer in sent än att de helt uteblir. De sektioner på Transport-

³ Jonas Ekblad, Transportstyrelsen, Sjö- och luftfartsavdelningen, februari 2016.

styrelsen som är berörda av arbetet med rapportering av olyckor på fritidsbåtområdet är sektionen för statistik och analys och sektionen för helikopter, allmänflyg och fritidsbåtar.

Sammanfattningsvis visar rapporten samt kontakterna med Transportstyrelsens avdelning Sjö och luftfart att det finns ett värde av en rapportering av skador och dödsfall inom fritidssjöfarten, eftersom det tidigare saknats tillförlitlig och systematiskt insamlad fakta om sådana olyckor. Även den begränsade insamling som nu sker från Västra Götalands och Stockholms län har inneburit stora fördelar och påtagligt ökat kunskapsläget om dessa olyckor.

6.11 Synpunkter från Polismyndigheten

Vid kontakter med Polismyndigheten framgår följande.⁴ Den rapportering som polisen gör enligt 21 § andra stycket FOU sker på så sätt att vid en olycka med en omkommen eller svårt skadad person tar polisen kontakt med Transportstyrelsen. Det kan ske per telefon och det finns inte fastställt någon viss ordning för det. Därefter begär Transportstyrelsen in handlingar och material från polisen kring vad som har hänt. Bland annat är Transportstyrelsen intresserad av om personen har haft alkohol i kroppen vid olyckan. Det är en manuell hantering och den tar mycket tid i anspråk. Om fritidsfartygsolyckorna i stället hanterades i Strada på det sätt som gäller för vägtrafikolyckorna, skulle det effektivisera arbetet betydligt. När polisen får tillgång till mobilt IT-stöd, kommer det att underlätta rapporteringen av olyckor till Transportstyrelsen. Det som tar tid i dag är att manuellt upprätta flera olika rapporter.

⁴ Poliskommissarien och samordnaren för insamling av data för fritidsbåtolyckor Carl-Gustav Jonsson, Region Stockholm, februari 2016.

6.12 Synpunkter från Trafikanalys

Vid kontakter med Trafikanalys⁵ framkommer att det skulle vara önskvärt med ett bättre underlag för framställning av statistik om olyckor i fritidssjöfart. För att data från olyckor ska kunna användas i den officiella statistiken gäller vissa kvalitetskrav och för att serier av statistik över tid ska kunna skapas, krävs det att data är jämförbar över åren.⁶ Det finns ingen officiell statistik för olyckor i sjötrafik. Uppgifter om olyckor med fritidsfartyg som kommer in från Transportstyrelsen används inte för måluppföljning eftersom Trafikanalys vill använda statistik som täcker hela landet. Ett av de områden där Trafikanalys i dag har störst brister i den officiella statistiken är statistik för sjöfarten.

6.13 Sjösäkerhetsrådet

Sjösäkerhetsrådet är ett samarbetsorgan mellan myndigheter och organisationer som alla har anknytning till fritidsbåtslivet. Rådet leds av enhetschefen för sjö- och luftfartsavdelningen på Transportstyrelsen. Sjösäkerhetsrådets yttersta syfte är att verka för ett säkrare båtliv och ska i det arbetet verka för att myndigheter, organisationer och företag med anknytning till fritidsbåtslivet blir delaktiga i att göra fritidsbåtslivet säkrare.

Sjösäkerhetsrådets verksamhet ska baseras på fakta och kunskaper. En förutsättning för detta är att Transportstyrelsen utreder och analyserar olyckor som inträffar samt för statistik över dem.

Vid kontakter med Sjösäkerhetsrådet⁷ har det bekräftats att det hade varit till stor nytta om fritidsfartygsolyckorna rapporterades i Strada fullt ut. Det uppskattas av cirka 1 000 olyckor per år med fritidsfartyg skulle bli rapporterade för hela landet.

⁵ Maria Melkersson, Trafikanalys, februari 2016.

⁶ Se avsnitt 5.5.1 om officiell statistik.

⁷ Lars-Göran Nyström, sekreterare i Sjösäkerhetsrådet, mars 2016.

6.14 Uppgiftsskyldighet för vårdgivare och Polismyndigheten till Transportstyrelsen

Förslag: Uppgifter om olyckor med fritidsfartyg ska rapporteras i Strada från vårdgivare och från Polismyndigheten. En sekretessbrytande bestämmelse om uppgiftsskyldighet ska tas in i lagen. En definition av en olycka med ett fritidsfartyg ska framgå av lagen och kan kompletteras genom föreskrifter. Tullverket och Kustbevakningen ska också omfattas av den uppgiftsskyldighet som gäller för Polismyndigheten, vilket redan gäller. Även den rapporteringsplikten ska ske genom Strada.

Bedömning: För vårdgivares del täcker den sekretessbrytande bestämmelsen om uppgiftsskyldighet som föreslås i avsnitt 5 rapporteringen. För Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen finns det redan en sekretessbrytande bestämmelse i 21 § andra och tredje styckena förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor. Det föreslås att den uppgiftsskyldigheten flyttas till lagen om Transportstyrelsens olycksdatabas. Förslaget innebär inte någon ny uppgift för Polismyndigheten, Tullverket eller Kustbevakningen. Det som är nytt är att rapporteringen ska ske till Transportstyrelsen genom olycksdatabasen Strada. Transportstyrelsen ska i verkställighetsföreskrifter kunna bestämma närmare hur rapporteringen ska gå till såsom t.ex. tidsfrister för rapporteringen.

Den verksamhet som Transportstyrelsen har drivit sedan 2011 med att samla in rapporter om olyckor med fritidsfartyg från akutsjukhus i två län, har fallit väl ut. Enligt Transportstyrelsen har tillskottet på information om dessa olyckor lett till viktiga nya insikter om vilken typ av olyckor som är vanligast, var de inträffar och vilka skador som blir följderna. Informationen har kunnat användas som underlag för att sätta in resurser trots att rapporteringen endast omfattar två län. Till följd av att Transportstyrelsen har upparbetade kontakter på akutsjukhusen i form av personer som redan rapporterar trafikolyckorna i Strada, har rapporteringen kunnat utföras utan några större uppstartsproblem. Den trafikskadejournal som redan används för akutsjukhusens trafikolycks-

rapportering har används även vid rapporteringen av fritidsfartygsolyckor. Under 2014 inkom 223 rapporter totalt från de två länen. Vid kontakter med Transportstyrelsen har det framkommit att de två länen som nu rapporterar står för en stor andel av det potentiella totala antalet fritidsfartygsolyckor i landet. Totalt sett skulle antalet olycksrapporter uppskattningsvis kunna uppgå till som mest 1 000 stycken på ett år för hela landet. Fördelningen av antalet olyckor mellan vårdgivarna är osäker, men antalet olyckor per enhet bör inte bli orimligt stor. Det har framkommit att Stradas datasystem bör anpassas för olyckor med fritidsfartyg. För att säkerställa rapporteringen över tid och för att uppnå en tillförlitlig rapportering med hög kvalitet, bör en uppgiftsskyldighet för vårdgivarna i hela landet införas för uppgifter om personer som söker vård eller har avlidit till följd av en olycka med ett fritidsfartyg. Uppgifterna kan på sikt användas i den officiella statistiken och därmed utgöra ett beslutsunderlag för vidare åtgärder och beslut som är efterfrågat av många aktörer. Uppgifterna kan om de samlas in systematiskt i Strada ligga till grund för ett förebyggande skadearbete, vilket framstår som påkallat mot bakgrund av att det är inom fritidssjöfarten som de flesta sjöolyckor med fartyg sker i dag.

Genom att uppgiftsskyldigheten i 21 § andra stycket FOU redan finns beträffande olyckor med fritidsfartyg, behöver inte någon ny sekretessbrytande bestämmelse införas för Polismyndighetens rapportering av uppgifter om olyckor med fritidsfartyg till Transportstyrelsen. Andra stycket i 21 § i FOU bör flyttas till lagen om Transportstyrelsens olycksdatabas. Av tredje stycket FOU framgår att Polismyndighetens rapporteringsplikt också gäller för Tullverket och Kustbevakningen. Även den rapporteringen bör ske genom Strada.

När uppgifterna rapporteras i Strada, ska på samma sätt som för andra olycksrapporter, en pseudonymisering ske. Eftersom rapporterna samlas in i en statistikverksamhet hos Transportstyrelsen omfattas uppgifterna om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden av statistiksekretess liksom övriga olycks- och skaderapporter som Strada innehåller. Se vidare i avsnitt 7 angående utlämnande av uppgifter från Strada.

6.14.1 Ett alternativ till en obligatorisk rapportering

Ett tänkbart alternativ till en obligatorisk rapportering är att behålla den nuvarande rapporteringen på frivillig väg i de två länen. Av den begränsade rapporteringen får Transportstyrelsen data från både kust, insjö, vattendrag och hamnar från två län där fritidssjöfarten är störst, i förhållande till folkmängd. Mycket talar för att de olyckstyper som förekommer i dessa två län väl speglar potentiella olycksrisker i övriga landet. En begränsad rapportering har ett värde för sjösäkerhetsutvecklingen på en generell nivå och är bättre än ingen rapportering alls. Men med en begränsad rapportering får myndigheten inte en total skadebild som täcker hela landet, vilket behövs för att nå det transportpolitiska målet. Statistiken kan inte heller användas för officiell statistik.

6.14.2 Överväganden inför en uppgiftsskyldighet

Det är ett intrång i den personliga integriteten att inte kunna välja bort att vara registrerad i en databas när man har drabbats av en olycka. För närvarande utförs rapporteringen från akutsjukhusen med stöd av avtal och med samtycket av den registrerade, på samma sätt som gäller för olyckor i trafikmiljö. Vid överväganden om en frivillig rapportering ska bli obligatorisk får intrånget i den personliga integriteten vägas mot fördelarna med rapporteringen. Det resonemang som framgår i avsnitt 5.12.2 har motsvarande tillämpning på olyckor med fritidsfartyg. Eftersom uppgifterna i Strada är pseudonymiserade, och med beaktande av att utlämnandet av uppgifter från Strada endast ska kunna ske om uppgifterna skyddas av sekretessregleringen i 24 kap. 8 § OSL, görs bedömningen att intrånget i den personliga integriteten inte är så stort att ett hinder föreligger mot att införa en uppgiftsskyldighet.

Det framgår att vid dagens frivilliga rapportering är det få personer som inte vill delta i Strada. Det bedöms inte vara i strid mot proportionalitetsprincipen att införa en uppgiftsskyldighet för vårdgivarna. Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen har redan en uppgiftsskyldighet till Transportstyrelsen för nu aktuella olyckor. Syftet är inte att rapporteringen ska utökas.

De fördelar som finns med att ha med fritidsfartygsolyckorna i Strada är att informationen om olyckorna ökar för myndigheter

och andra aktörer, vilket är välkommet eftersom tillförlitlig data om fritidsbåtolyckor hittills inte funnits. Ökad kännedom om dessa olyckor kan leda till ett effektivare arbete för att förebygga och minska olyckorna. Det finns många fördelar med att ta med fritidsfartygsolyckorna i Strada, efter att nödvändiga justeringar av databasen har skett. En frivillig rapportering från vårdgivarna kräver en administration kring avtal för Transportstyrelsen, vilket är tidskrävande. Även om det skulle gå att behålla den frivilliga rapporteringen för olyckor i fritidssjöfart vid sidan av en obligatorisk rapportering för olyckor i trafikmiljö, skulle två rapporteringsgrunder bli mer komplicerat att hantera för både Transportstyrelsen och för de rapporterande aktörerna än ett enhetligt system som har samma legala grund.

6.14.3 Sammanfattande slutsatser

Det kan konstateras att det alternativ som bäst uppfyller de aktuella kraven är en obligatorisk rapportering av olyckorna med fritidsfartyg. Kostnaderna för rapporteringen beräknas bli relativt låga, eftersom antalet olyckor inte beräknas vara stort. I avsnitt 8 föreslås att Strada ska finansieras genom anslag samt genom att avgifter för uppdragsverksamhet.

Tidsfrister för att rapportera in till Transportstyrelsen genom Strada bör övervägas och tas in i föreskrifter. För att undvika en allt för stor belastning på vårdgivarna under sommaren bör en flexibel lösning eftersträvas. En senarelagd rapporteringsmöjlighet eller en kontrolltidpunkt senare på året är ett tänkbart alternativ. Transportstyrelsen bör i verkställighetsföreskrifter reglera sådana frågor.

7 Författningsreglering av Strada

7.1 Avsnittets innehåll

I avsnittet ges förslag på en ny lag, lagen om Transportstyrelsens olycksdatabas och en ny förordning som reglerar personuppgiftsbehandlingen i Strada och andra frågor som behöver regleras. Förslagen föranleder vissa ändringar i andra lagar och förordningar, vilka också tas upp.

7.2 Utgångspunkter för en författningsreglering

Under arbetets gång har en EU-förordning beslutats, 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). Förordningen benämns dataskyddsförordningen i denna promemoria. Den trädde i kraft i maj 2016 och ska tillämpas från och med den 25 maj 2018. Utgångspunkten för författningsförslagen för Strada är att de i möjligaste mån ska vara anpassade till dataskyddsförordningen. Det har dock inte varit möjligt att redan nu föreslå författningar som är heltäckande. I mars 2016 tillsattes Data-skyddsutredningen (Ju 2016:04) som har i uppdrag att utreda vissa frågor som behöver lösas generellt i nationell lagstiftning när personuppgiftslagen (1998:204, PuL) upphävs. Utredningen ska också beakta förslaget om en myndighetsgemensam datalag som lades fram av Informationshanteringsutredningen i betänkandet *Myndighetsdatalag* (SOU 2015:39). Utredningen ska redovisa sina förslag senast den 12 maj 2017. Författningsregleringen som blir resultatet av den utredningen förväntas gälla generellt och därmed

skulle den kunna bli tillämplig för Transportstyrelsens personuppgiftsbehandling i Strada.

EU:s dataskyddsdirektiv antogs 1995.¹ I Sverige genomfördes direktivet genom PuL, som trädde i kraft den 24 oktober 1998, se prop. 1997/98:44 och Datalagskommitténs betänkande *Integritet, Offentlighet, Informationsteknik* (SOU 1997:39). Personuppgiftsförordningen (1998:1191, PuF) innehåller kompletterande föreskrifter till lagen. Bestämmelserna i PuL gäller för personuppgiftsbehandling om inget annat stadgas.

Eftersom Strada inte är reglerad genom någon registerförfattning gäller för närvarande PuL:s regler för Transportstyrelsens personuppgiftsbehandling i Strada. Författningsförslag för Strada har tagits fram tidigare och knutit an till PuL:s bestämmelser och den möjligheten till nationell reglering som finns enligt PuL, liksom övriga registerlagar har gjort. När dataskyddsförordningen ska börja tillämpas, kommer PuL och PuF att upphävas. Dataskyddsförordningen har utrymme för preciseringar och kompletteringar av förordningens bestämmelser under vissa förhållanden som anges i förordningen. Den lag som nu föreslås för Strada har utformats utifrån de möjligheter till en nationell reglering som dataskyddsförordningen tillåter.

7.3 Personuppgiftsbehandling i Strada bör regleras i en särskild författning

Förslag: Strada ska föras av Transportstyrelsen. Transportstyrelsens personuppgiftsbehandling ska regleras i en särskild lag och en tillhörande förordning. Utöver frågor om personuppgiftsbehandlingen ska det i författningarna finnas bestämmelser om uppgiftsskyldighet och bemyndiganden. Bestämmelserna om personuppgiftsbehandling ska utformas i enlighet med de möjligheter till nationell precisering och anpassning som finns i dataskyddsförordningen.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

Bedömning: De principer som tidigare följts för när en särskild författning bör inrättas får fortfarande anses aktuella, vilket det finns stöd för i dataskyddsförordningen. Det finns ingen befintlig lag eller förordning som bestämmelser om Strada kan tas in i.

Frågan om när en särreglering för viss personuppgiftsbehandling bör införas har behandlats vid flera tillfällen i lagstiftningssammanhang. Det har då gällt en särreglering i förhållande till PuL:s regler. En grundläggande princip som uttalades i förarbetena till PuL är att en särskild registerförfattning bör införas endast när det verkligen behövs särregler i förhållande till PuL. Regering och riksdag har uttalat att myndighetsregister med ett stort antal registrerade personer och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras i lag.²

Datainspektionen har i remissyttrande över författningsförslag vid flera tidigare tillfällen framfört att personuppgiftsbehandlingen i Strada bör regleras i en särskild författning med motiveringen att Strada innehåller ett stort antal uppgifter i ett centralt register, vari ingår känsliga personuppgifter om hälsa, vilket måste ses som ett ingrepp i den personliga integriteten.³ Att en särskild författningsreglering för Strada är motiverad har framförts av samtliga tidigare statliga utredningar och av alla remissinstanser då frågan tidigare har varit aktuell, senast vid behandling av SOU 2014:24.⁴ Till detta kan läggas det utökade grundlagsskyddet som sedan 2011 finns i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, RF. Där anges att var och en 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. 20–22 §§ RF framgår att begränsning av det skyddet endast får ske med stöd av lag och under vissa andra villkor. Det utvidgade grundlagsskyddet tar sikte på sådana åtgärder i fråga om registrering i register och liknande som sker utan att den enskilde lämnar sitt medgivande.⁵ Även den internationella regleringen av integritetsskydd, vilken behandlas nedan, talar för att en särskild författning bör

² Prop. 1997/98:44, s. 41. KU 1997/98:18 s. 43, prop. 1990/91:60 s. 50, KU 1990/91:11 s. 11.

³ Se avsnitt 3.3, 3.5 och 3.8.

⁴ Se avsnitt 3.

⁵ Se prop. 2009/10:80 s. 178.

införas för en sådan personuppgiftsbehandling som sker i Strada för att undanröja oklarheter kring behandlingens legitimitet.

Den nya dataskyddsförordningen innehåller i ingresspunkt 10 följande uttalande. Skyddet för den enskildes fri- och rättigheter bör vara likvärdigt i alla medlemsstater. Vad gäller behandlingen av personuppgifter för att fullgöra en rättslig förpliktelse, för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning som utförs av den personuppgiftsansvarige, bör medlemsstaterna tillåtas att behålla eller införa nationella bestämmelser för att närmare fastställa hur bestämmelser i förordningen ska tillämpas. Förordningen ger dessutom staterna handlingsutrymme att specificera sina bestämmelser, även för behandlingen av särskilda kategorier av personuppgifter. Förordningen utesluter inte att det i medlemsstaternas nationella rätt fastställs närmare omständigheter för specifika situationer där uppgifter behandlas, inbegripet mer exakta villkor för laglig behandling av personuppgifter.

I Strada behandlas känsliga personuppgifter om hälsa och integritetskänsliga uppgifter. Ett stort antal uppgifter om olyckor är redan registrerade i Strada, som därmed omfattar ett stort antal individer. Uppgifterna används av många aktörer utanför Transportstyrelsen, vilket möjliggörs av ett elektroniskt söksystem, Strada uttagsweb och via annan elektronisk åtkomst. Mot bakgrund av vad som har framkommit om Stradaverksamheten framstår det klart motiverat att införa en särskild författning för personuppgiftsbehandlingen i Strada. Utöver personuppgiftsbehandlingen bör också andra frågor som kräver författningsstöd tas med i samma författning. Frågan blir då om bestämmelserna bör införas i lag eller genom en förordning. Den frågan har i tidigare lagstiftningsarbeten också diskuterats.⁶ Av yttranden från Datainspektionen framgår att inspektionen anser att lagform ska väljas av konstitutionella skäl för personuppgiftsbehandling som ska utföras om den annars riskerar att stå i strid med PuL eller det behöver förtydligas vilken behandling som ska kunna ske.⁷ Om behandling av känsliga personuppgifter ska kunna ske utan samtycke, ska en sådan bestämmelse ges i lagform enligt nuvarande PuL och dataskyddsförordningen. I denna promemoria föreslås en sådan obliga-

⁶ Se t.ex. SOU 2015:39 Myndighetsdatalag, s. 185 ff.

⁷ Se Datainspektionens remissvar över ovan nämnda betänkande.

torisk uppgiftsskyldighet för vårdgivare beträffande uppgifter om personer som uppsöker akutvård efter en olycka i trafikmiljö och med fritidsfartyg. För Polismyndigheten gäller redan en uppgiftsskyldighet avseende vägtrafikolyckor och för olyckor med fritidsfartyg. I dataskyddsförordningen stadgas också att medlemsstaterna får ha sektorsspecifika lagar som preciserar arbetsuppgifter av allmänt intresse, för vilka avvikelser från förbudet att behandla känsliga personuppgifter kan tillåtas.

7.3.1 Konsekvensen av en registerförfattning

Enligt dataskyddsförordningen finns det ett visst utrymme för nationella bestämmelser för att specificera och anpassa bestämmelserna i dataskyddsförordningen till förhållanden för en viss verksamhet. Att införa en särskild registerförfattning för Strada syftar till att skapa anpassade regler för den behandling som utmärker verksamheten. På övriga områden som inte preciserats särskilt, kommer dataskyddsförordningen att gälla samt i förekommande fall en generell nationell författning om personuppgiftsbehandling.

Syftet med en registerförfattning är att stärka integritetsskyddet för de registrerade och ge förutsättningarna för personuppgiftsbehandlingen, vilket innebär att personuppgiftsbehandlingen blir tydligare och mer förutsebar.

7.3.2 Transportstyrelsens instruktion bör kompletteras

Förslag: Att Transportstyrelsen ska föra Strada ska framgå i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Strada nämns inte i någon befintlig författning, men i SOU 2014:24 föreslogs att det skulle tas in en ny punkt i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen av vilken det skulle framgå att Transportstyrelsen, utöver vissa andra register, skulle svara för Strada. Det förslaget ges även nu, eftersom det framstår som motiverat att Strada, på samma sätt som vägtrafikregistret, anges i instruktionen. Att föra Strada bör ses som en obligatorisk uppgift för Transportstyrelsen. Det stämmer överens med inrättandet av Strada, vilket vilar på ett regeringsbeslut. På grund av att även

olyckor i fritidssjöfart föreslås tas in i Strada i denna promemoria, och att begreppet vägtrafik är för snävt med tanke på sjukvårdens rapportering, ges i denna promemoria ett modifierat förslag till ändring i instruktionen, jämfört med det som redovisas i SOU 2014:24. I promemorian föreslås Strada benämnas Transportstyrelsens olycksdatabas.⁸

Strada är en databas eller ett informationssystem som inte ligger till grund för myndighetsutövning, utan vars ändamål är att samla information om olyckor som underlag för statistik, forskning och utvärdering, uppföljning och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete som inte har koppling till enskilda individer eller ärenden. Det är på grund av olikheterna olämpligt att reglera vägtrafikregistret och Strada i samma författning.

Slutsatsen av ovanstående är att en ny lag föreslås som ska reglera de frågor som behöver tas in i lag och att en förordning samt föreskrifter ska komplettera lagen. Det föreslås att Transportstyrelsen ska fortsätta att ansvara för databasen och vara personuppgiftsansvarig. Transportstyrelsen ska bemyndigas att utfärda föreskrifter på området.

7.4 Gällande rätt vid personuppgiftsbehandling

7.4.1 Persondataskydd på internationell nivå

Förenta nationernas generalförsamling antog 1948 en konvention, som Sverige har tillträtt, Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, som kan sägas ge uttryck för den internationella ståndpunkten vad gäller skydd för den personliga integriteten och därmed berör behandling av personuppgifter. Av den framgår att ingen får utsättas för godtyckliga ingripanden i fråga om bland annat privatlivet och att envar har rätt till skydd mot sådana ingripanden. Det sägs också att endast sådana inskränkningar i rättigheterna är tillåtna som regleras i lag i uteslutande syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras fri- och rättigheter och för att tillgodose det demokratiska samhällets rättmätiga krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.⁹

⁸ Förkortningen STRADA fungerar fortfarande (Swedish Transport Accident Data Acquisition).

⁹ Artiklarna 12 och 29 i Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna.

7.4.2 Europakonventionen

Europakonventionen av den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna gäller sedan den 1 januari 1995 som lag i Sverige.¹⁰ Den gäller inte som grundlag men enligt 2 kap. 19 § regeringsformen, RF, får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Artikel 8 i konventionen stadgar bland annat att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och att en offentlig myndighet inte får inskränka den 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 välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa och moral eller för andra personers fri- och rättigheter. I begreppet privatliv ingår uppgifter om hälsa.

Av praxis från Europadomstolen framgår att uttrycket att ingreppet ska vara nödvändigt ska tolkas så att det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov av inskränkningen i rättigheterna. Inskränkningen måste också stå i proportion till det syfte som inskränkningen ska tillgodose. EU-domstolen har ansett att bestämmelserna i artikel 8 i Europakonventionen har betydelse vid sidan av Dataskyddsdirektivet när nationella regler som tillåter behandling av personuppgifter ska bedömas.¹¹

7.4.3 Europarådets dataskyddskonvention

Europarådets ministerkommitté antog år 1981 en konvention (nr 108) till skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter, den så kallade dataskyddskonventionen, som trädde i kraft den 1 oktober 1985. Konventionen syftar till att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter, särskilt den enskildes rätt till personlig integritet i samband med automatisk databehandling av personuppgifter. I konventionen ingår krav på att personuppgifter ska inhämtas och behandlas på ett korrekt sätt och vara relevanta med hänsyn till ändamålet, att vissa

¹⁰ Prop. 1993/94:117.

¹¹ Se betänkandet Överskottsinformation vid direktåtkomst, SOU 2012:90.

typer av uppgifter kräver ett skydd genom nationell lagstiftning för att få undergå automatisk databehandling och att lämpliga säkerhetsåtgärder ska vidtas för att skydda personuppgifter mot oavsiktlig eller otillåten förstörelse. Inom Europarådet har det utarbetats flera rekommendationer på dataskyddsområdet.

7.4.4 Närmare om det utökade integritetsskyddet i RF

Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, RF, framgår att var och en är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Denna bestämmelse infördes den 1 januari 2011 i syfte att förstärka grundlagsskyddet för den personliga integriteten. Av 2 kap. 20–22 §§ RF framgår att begränsning av det skyddet endast får ske med stöd av lag och under vissa andra villkor.

Av förarbetena till nämnda bestämmelse framgår följande.¹² Det utökade grundlagsskyddet för den personliga integriteten är motiverat för att komplettera det grundlagsskydd som då fanns för den fria åsiktsbildningen samt mot fysiska ingrepp. Det förstärkta skyddet skulle gälla skydd för den enskildes information om sina personliga förhållanden. Integritetsskyddskommittén hade i sitt betänkande kommit fram till att det i lagstiftningsarbeten som hade integritetsbegränsande inslag ofta saknades avvägningar mellan motstående intressen, varvid de negativa konsekvenserna av integritetsbegränsningarna ofta var för knapphändigt beskrivna. Det utvidgade integritetsskyddet får endast begränsas genom lag på samma sätt som det övriga rättighetsskyddet i 2 kap. 6 §. Begränsningarna får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle.

Det utvidgade grundlagsskyddet för den personliga integriteten omfattar endast integritetsintrång som sker utan samtycke från den registrerade. Ett integritetsintrång anses större om behandlingen sker utan den enskildes medgivande, vilket är en princip som kommer fram i PuL. Möjligheter för det allmänna att behandla person-

¹² Prop. 2009/10:80 s. 171 ff.

uppgifter utan medgivande regleras ofta i särskilda registerförordningar.

Det utvidgade grundlagsskyddet gäller vidare endast åtgärder som innebär kartläggning eller övervakning av enskildas personliga förhållanden. Med kartläggning avses t.ex. sådan insamling av uppgifter som en myndighet behöver för att fatta beslut i ett ärende. Myndighetsspecifika verksamhetsregister för en ärendehantering såsom register som förs av Skatteverket och Tullverket är exempel på kartläggning i denna bemärkelse. Även Polismyndighetens belastningsregister kan sägas innebära en kartläggning av alla dem som har lagförts för brott, även om registrets uttalade ändamål är att ge information till andra myndigheter om brott m.m. Associationsrättsliga register såsom aktiebolagsregister anses vara en kartläggning. Som övervakning räknas t.ex. kameraövervakning och avlyssning av olika slag.

För Stradas del föreslås en obligatorisk rapportering från akutsjukhusen, utan samtycke från patienten, vilket innebär att det utvidgade grundlagsskyddet ska beaktas. Den registrering av personuppgifter som sker i Strada kan, mot bakgrund av ovan nämnda förarbetsuttalanden, sägas vara en kartläggning av personer som har råkat ut för olyckor. Om integritetskränkningen utgör ett betydande intrång i den enskildes personliga integritet, kärvs det lagstöd för en sådan bestämmelse, samt en proportionalitetsavvägning. Det ska noteras att även för behandling av personuppgifter som faller utanför grundlagsskyddet gäller krav på att inskränkningar av rättighetsskyddet är proportionella i förhållande till det eftersträvade målet och att de har stöd i nationella normer.¹³

7.4.5 Dataskyddsdirektivet

EU:s dataskyddsdirektiv¹⁴ syftar till att ge ett högt och likvärdigt skydd i alla medlemsstater för behandling av personuppgifter. Medlemsstaterna får inom de ramar som anges i direktivet precisera villkoren för när behandling av personuppgifter får förekomma. Enligt direktivet måste all behandling av personuppgifter vara laglig och

¹³ Se prop. 2009/10:80 s. 177.

¹⁴ Se not 2.

korrekt. Uppgifterna måste bland annat vara nödvändiga med hänsyn till det ändamål för vilka de behandlas. Ändamålen måste också vara angivna uttryckligen. En tidsmässigt senare behandling av personuppgifterna ska vara förenlig med den angivna behandlingen. Förutsättningarna för att personuppgifter över huvud taget ska få behandlas enligt direktivet är antingen att den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller att någon annan av följande förutsättningar är uppfyllt. Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åligger den registeransvarige, eller nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse som är ett led i myndighetsutövning. Behandling får också ske om intresset av att den registeransvarige behandlar personuppgifterna väger tyngre än den registrerades intresse av att de inte behandlas. Dataskyddsdirektivet gäller inte behandling av personuppgifter inom områden som faller utanför gemenskapsrätten, t.ex. områdena allmän säkerhet, försvar, statens säkerhet och statens verksamhet på straffrättens område. Dataskyddsdirektivet upphävs när dataskyddsförordningen börjar tillämpas den 25 maj 2018.

7.4.6 Personuppgiftslagen

I svensk rätt har dataskyddsdirektivet genomförts genom PuL och PuF. Datainspektionen, som är tillsynsmyndighet, utfärdar föreskrifter med stöd av PuF. PuL följer i stort sett dataskyddsdirektivet. PuL är tillämplig även utanför EU-rättens område och gäller för både enskilda och myndigheter. PuL är subsidiär till annan lag, vilket innebär att PuL inte ska tillämpas om det finns avvikande bestämmelser i en annan lag, en registerlag, som reglerar personuppgiftsbehandlingen i fråga.

7.4.7 Den nya dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningens syfte är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet för personuppgifter för att den inre marknadens funktion ska förbättras och de enskilda ska få bättre kontroll över sina personuppgifter. Jämfört med dataskyddsdirektivet innehåller dataskyddsförordningen några nyheter såsom en utökad in-

formationsskyldighet, administrativa sanktionsavgifter och inrättande av Europeiska dataskyddsstyrelsen. Även efter att dataskyddsförordningen har införts kommer det att finnas ett utrymme att behålla eller införa nationella bestämmelser. Som exempel kan nämnas att det finns möjlighet att nationellt särreglera sådan personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att den personuppgiftsansvariga ska kunna uppfylla en rättslig skyldighet, utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller behandla uppgifter i samband med myndighetsutövning.

7.4.8 Dataskyddsutredningen

Dataskyddsutredningen (Ju 2016:04) har fått i uppdrag att utreda vissa frågor som har aktualiserats till följd av den nya dataskyddsförordningen och ska lämna sina förslag i maj 2017.¹⁵ Utredaren ska sammanfattningsvis säkerställa att det finns kompletterande nationell lagstiftning på de områden där sådan behövs med anledning av att vissa frågor som i dag regleras i PuL och PuF med generell tillämpning behöver finnas även i fortsättningen, eftersom dataskyddsförordningen inte täcker alla förhållanden som i dag är reglerade i Sverige. De områden som utredaren ska se över är i korthet följande. I artikel 6 i dataskyddsförordningen anges att behandling av personuppgifter måste ske med stöd av någon av de uppräknade grunderna för att vara laglig. I artikel 6.1 c anges att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige och i 6.1 e anges att behandlingen är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Av artikel 6.3 framgår att om en myndighet stöder sin behandling på någon av punkterna 6.1 c eller e måste grunden för behandlingen vara fastställd i unionsrätten eller i nationell lagstiftning. I dag regleras motsvarande behandling av 10 § b, c och d i PuL. När PuL upphävs måste det lagliga stödet antingen framgå i en särskild registerförfattning eller finnas i en generell författning. Informationshanteringsutredningen har i SOU 2015:39 föreslagit en generell myndighetsdatalag. De förslagen, samt remissvar över dem, ska

¹⁵ dir. 2016:15.

beaktas samt att det ska utredas om det behövs kompletterande bestämmelser på generell nivå för myndigheters och andra organs behandling av personuppgifter. Vidare ska dataskyddsförordningens sanktionsbestämmelser i artikel 79 behandlas i olika hänseenden inom det utrymme som finns för nationella bestämmelser inom det området. Olika frågor om tillsynsmyndigheten ska utredas, samt sekretessfrågor hos Datainspektionen. Det ska vidare utredas om det behövs generell reglering av frågor kring undantag från vissa skyldigheter som dataskyddsförordningen föreskriver, t.ex. informationsskyldigheten och rätten för en enskild att motsätta sig behandling. När det gäller känsliga personuppgifter ska utredaren undersöka om det behövs generella undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter, samt reglering som tillåter behandling av uppgifter om lagöverträdelse, samt utreda om det behövs en generell bestämmelse om när personnummer eller samordningsnummer får behandlas, vilket det i dag finns i 22 § PuL. Utredaren ska också utreda om det behövs en generell möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om krav på förhandstillstånd för särskilt känsliga personuppgifter, jämfört med artikel 33 i dataskyddsförordningen. Vidare ska åldersgränsen för barns samtycke utredas, liksom frågan om hur certifieringsorganen ska godkännas. Det ingår också att behandla frågan om bestämmelser som balanserar personuppgiftsskyddet mot yttrande- och informationsfriheten utanför TF:s och YGL:s tillämpningsområden. Andra frågor som ska ses över är frågor om myndigheters bevarande av allmänna handlingar och behandling av personuppgifter för arkivering i allmänhetens intresse samt för vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller för statistiska ändamål behandlas. Känsliga personuppgifters bevarande av arkivmyndigheter regleras i 8 § andra stycket PuL. Generella regler ska övervägas för myndigheters arkivering av allmänna handlingar m.m. Dataskyddsförordningen omfattar huvudsakligen dataskyddsdirektivets område, medan PuL omfattar all personuppgiftsbehandling oavsett område, alltså ett större område. Vissa frågor i anledning av det ska ses över. Slutligen ska förhållandet mellan eventuell generell lagstiftning och redan existerande registerlagstiftningen utredas.

Det framgår sammanfattningsvis att det för närvarande är oklart vilka generella regler som kommer att införas för att komplettera dataskyddsförordningen och som då skulle beröra Transportstyrel-

sens Stradaverksamhet. De förslag som i det följande lämnas till författningsreglering får ses i förhållande till att en eventuell myndighetsgemensam reglering i enlighet med ovanstående kan komma att påverka de förslag som lämnas på vissa områden. Det är dock framför allt den oreglerade registerverksamheten som kommer att träffas av ovan nämnda nya bestämmelser.

7.4.9 Några utgångspunkter för författningsarbetet

Dataskyddsförordningen ska tillämpas från och med den 25 maj 2018 och kommer att gälla för personuppgiftsbehandling generellt i alla medlemsstater. I Sverige kommer PuL och PuF att upphävas. Dataskyddsutredningen ser för närvarande över vad upphävandet av PuL och PuF innebär och ska föreslå kompletterande nationella bestämmelser. Befintliga registerlagar kommer att ses över i förhållande till dataskyddsförordningen och i förhållande till en generell nationell författning på området.

Dataskyddsförordningen bygger på de grundläggande principerna i dataskyddsdirektivet. Innebörden av begrepp och principer för personuppgiftsbehandling är i princip desamma i dataskyddsförordningen som i PuL. Vid utformandet av författningsförslag har PuL:s bestämmelser och förarbeten, andra registerlagar samt förarbeten och praxis som utvecklats på området använts. Vissa nya begrepp finns i dataskyddsförordningen, såsom pseudonymisering, vilket beaktas i promemorian. Hänvisningar sker till bestämmelserna i PuL och till bestämmelserna i dataskyddsförordningen. I promemorian tas inte upp sådana generella bestämmelser som Dataskyddsutredningen ska behandla. Det gäller processuella bestämmelser, administrativa bestämmelser, sanktionsavgifter och sanktioner m.m. En författning för Strada behöver därför ses över slutligt och eventuellt kompletteras när det generella regelverket för personuppgiftsbehandling är känt.

7.4.10 Definitioner i dataskyddsförordningen

I dataskyddsförordningen finns definitioner av begrepp i artikel 4. Här kommenteras kort några av definitionerna som är aktuella för Strada. I 3 § PuL finns definitioner som för närvarande gäller. De överensstämmer i stort sett med dataskyddsförordningens definitioner, men dataskyddsförordningen innehåller vissa nya definitioner.

Med *personuppgift* avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (*en registrerad*), varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Pseudonymisering (en ny definition) som avser behandling av personuppgifter på ett sätt som innebär att personuppgifterna inte längre kan tillskrivas en specifik registrerad utan att kompletterande uppgifter används, under förutsättning att dessa kompletterande uppgifter förvaras separat och är föremål för tekniska och organisatoriska åtgärder som säkerställer att personuppgifterna inte tillskrivs en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Med *personuppgiftsansvarig* avses 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.

Med *personuppgiftsbiträde* avses en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

Med *mottagare* avses en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ till vilket personuppgifterna utlämnas, vare sig det är en tredje part eller inte. Offentliga myndigheter som kan komma att motta personuppgifter inom ramen för ett särskilt uppdrag i enlighet med unionslagstiftning

eller medlemsstaternas nationella rätt ska inte betraktas som mottagare. Offentliga myndigheters behandling av dessa uppgifter ska vara förenlig med tillämpliga bestämmelser för dataskydd beroende på behandlingens syfte.

Uppgifter om hälsa avser personuppgifter som rör en fysisk persons fysiska eller psykiska hälsa, inbegripet tillhandahållande av hälso- och sjukvårdstjänster, vilka ger information om dennes hälsostatus.

7.4.11 Principer för behandling av personuppgifter

I 9 § PuL finns grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter enligt lagen. Bestämmelserna motsvaras av artikel 5 i dataskyddsförordningen. Dessa grundläggande krav ska vara uppfyllda för att en behandling ska vara laglig. Men därutöver måste behandlingen kunna hänföras till någon av de fall som anges i 10 § PuL. Motsvarigheten finns i artikel 6 i dataskyddsförordningen, vilket är den bestämmelse som styr om en behandling är laglig, kompletterad med speciella bestämmelser om känsliga personuppgifter, uppgift om lagöverträdelse och om personnummer och samordningsnummer, jfr 13–22 §§ PuL och artiklarna 9–10 i dataskyddsförordningen.

Av 9 § PuL framgår att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för att behandlingen av personuppgifter är laglig, att behandlingen sker på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Personuppgifter får bara samlas in för särskilda, uttryckliga och berättigade ändamål, det ska finnas en så kallad ändamålsbestämmelse. Den personuppgiftsansvarige ska definiera avsikten med insamlingen så precist som möjligt. Personuppgifterna får inte sedan behandlas för något annat ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in, den så kallade finalitetsprincipen. Det sistnämnda kan bli aktuellt när en prövning ska göras av utlämnande av personuppgifter till tredje man. Ett sådant utlämnande måste vara förenligt med ändamålet för insamlingen av uppgiften. De personuppgifter som samlas in ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet för insamlingen och det är inte tillåtet att behandla fler personuppgifter än nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Uppgifterna ska vidare vara riktiga och om nödvändigt, aktuella. Den

personuppgiftsansvarige ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga. Personuppgifter får inte bevaras längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

7.4.12 Laglig behandling av personuppgifter

I 10 § PuL anges vilka krav som gäller för att behandling av personuppgifter ska vara tillåten. Motsvarande bestämmelse finns i artikel 6 i dataskyddsförordningen. Behandlingen är tillåten antingen om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om någon av övriga uppräknade situationer är för handen. Om inte samtycke finns ska behandlingen vara nödvändig för att ett avtal med den registrerade ska kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt ska kunna vidtas innan ett avtal träffas, den personuppgiftsansvarigs ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet, vitala intressen för den registrerade ska kunna skyddas, en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras, den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning eller ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

I ett fall när samtycke krävs för att behandlingen ska vara tillåten, kan samtycket återkallas och vidare behandling av personuppgifter är då inte längre tillåten (12 §). Angående användning av personuppgifter i direkt marknadsföring, kan en enskild anmäla att han eller hon motsätter sig det och då får inte sådan behandling ske. Utöver dessa situationer kan inte en enskild motsätta sig behandling av personuppgifter som sker författningsenligt.

7.4.13 Vad avses med en nödvändig behandling?

En behandling av personuppgifter utan samtycke ska vara nödvändig för något av de uppräknade ändamålen. Med nödvändig avses en EU-gemensam innebörd av begreppet enligt en dom i EU-domstolen, mål C-524/06 REG 2008 s. I-9705.¹⁶ En utgångspunkt för när nödvändighetskravet är uppfyllt är att ändamålet med behandlingen inte kan utföras om inte personuppgifter får användas. Enligt uttalande av Datalagskommittén räcker det att en arbetsuppgift påtagligt förenklas för den personuppgiftsansvarige om behandlingen sker. Men om en arbetsuppgift kan utföras nästan lika enkelt utan personuppgiftsbehandling som med, är nödvändighetskravet inte uppfyllt. Så kan det vara om det t.ex. går lika bra att använda anonyma uppgifter. EU-domstolen ansåg i ovan nämnda dom att nödvändighetskravet var uppfyllt för en myndighet som förde ett centralt register över uppgifter som redan fanns i regionala register, om det bidrog till att effektivisera tillämpningen av relevanta bestämmelser. Däremot ansåg EU-domstolen att det inte var nödvändigt att använda de icke anonyma personuppgifterna i registret för statistiska ändamål, när det för det ändamålet skulle räcka med anonyma uppgifter.

7.4.14 Vad gäller för särskilda kategorier av personuppgifter?

Det finns ett allmänt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter, vilket framgår av 13 § PuL. I 15–19 §§ PuL finns undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter. Dessutom får regeringen meddela ytterligare undantag från förbudet enligt 20 § PuL. Motsvarande uppgifter benämns särskilda kategorier av personuppgifter i dataskyddsförordningen och regleras i artikel 9.1 Med särskilda kategorier av personuppgifter avses personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person eller uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella lägg-

¹⁶ Se Öman, S. och Lindblom, H.O, Personuppgiftslagen En kommentar, Norstedts Juridik, 2011, s. 227 ff.

ning. I dataskyddsförordningen finns undantag från förbudet mot att behandla särskilda kategorier av personuppgifter i artikel 9.2 och i artikel 10. Undantag gäller om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller på annat sätt tydligt offentliggjort uppgifterna (15 § PuL, artikel 9.2. a och 9.2 e i dataskyddsförordningen). Undantag gäller också om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra sina skyldigheter inom arbetsrätten, för att skydda den registrerades eller någon annans grundläggande intressen och den registrerade inte kan lämna sitt samtycke, eller om rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras (16 § PuL, artikel 9.2 b och c i dataskyddsförordningen). Det finns undantag för vissa ideella organisationers verksamhet (17 § PuL och artikel 9.2 d dataskyddsförordningen) och för hälso- och sjukvården (18 § PuL, artikel 9.2 h i dataskyddsförordningen). Uppgifter om hälsa får behandlas för hälso- och sjukvårdsändamål om behandlingen är nödvändig för förebyggande hälso- och sjukvård, medicinska diagnoser, vård eller behandling eller administration av hälso- eller sjukvård. Den som är yrkesmässigt verksam inom hälso- och sjukvårdsområdet och har tystnadsplikt får även behandla känsliga personuppgifter som omfattas av tystandsplikten. Detsamma gäller den som är underkastad en liknande tystnadsplikt och som fått känsliga personuppgifter från verksamhet inom hälso- och sjukvården.

Det finns undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter för forsknings- och statistikändamål i 19 § PuL och artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen. Av PuL:s bestämmelse framgår att om behandlingen sker för forskningsändamål och rör människor ska behandlingen för att vara tillåten ha godkänts enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor. För statistikändamål får känsliga personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig på sätt som sägs i 10 § PuL och om samhällsintresset av det statistikprojekt där behandlingen ingår klart väger över den risk för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet som behandlingen kan innebära (19 § andra stycket PuL). Har behandlingen godkänts av en forskningsetisk kommitté ska förutsättningar för behandlingen i andra stycket anses uppfyllda. Personuppgifter får lämnas ut för att användas i sådana statistikprojekt som avses i andra stycket om inte något annat följer av

regler om sekretess och tystnadsplikt. Dataskyddsförordningens bestämmelse förutsätter att unionslagstiftning eller nationell lagstiftning finns för att undantag på grund av arkiveringsändamål, vetenskapliga och statistiska ändamål ska gälla. Att se över behovet av sådan nationell svensk lagstiftning ingår i Dataskyddsutredningens uppdrag.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får enligt 20 § PuL meddela föreskrifter om ytterligare undantag från förbudet i 13 §. I PuF finns ett sådant undantag i dess 8 §, som rör känsliga personuppgifter i löpande text, vilka får behandlas av en myndighet om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av ett ärende hos myndigheten. I 22 § PuL finns en bestämmelse om att personnummer eller samordningsnummer endast i vissa fall får behandlas utan den registrerades samtycke. Det gäller om det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Det ingår också i den tillsatta utredningens uppdrag att överväga nationell lagstiftning som ska gälla generellt i ovanstående fall, eftersom PuL och PuF kommer att upphävas och utrymme för nationell författningsreglering finns.

7.4.15 Villkor för samtycke

I artikel 7 i dataskyddsförordningen regleras samtycke. Det framgår att om behandlingen grundas på samtycke ska den personuppgiftsansvarige kunna visa att den registrerade har samtyckt till behandling av sina personuppgifter. Om den registrerades samtycke lämnas i en skriftlig förklaring som också rör andra frågor, ska begäran om samtycke läggas fram på ett sätt som klart och tydligt kan särskiljas från de andra frågorna i en begriplig och lättillgänglig form med användning av klart och tydligt språk. Den registrerade ska ha rätt att när som helst återkalla sitt samtycke, vilket han eller hon ska informeras om innan samtycket lämnas. Vid bedömningen av om samtycket är frivilligt ska största hänsyn bland annat tas till om genomförandet av ett avtal, inbegripet tillhandahållandet av en tjänst, har gjorts beroende av samtycke till sådan behandling av personuppgifter som inte är nödvändig för genomförandet av avtalet.

7.4.16 Information till den registrerade

PuL innehåller bestämmelser om information till den registrerade (23–27 §§) varav viss information ska lämnas av den personuppgiftsansvarige självant. Det rör information om vem som är personuppgiftsansvarig, vilket ändamål behandlingen har och övrig information som behövs för att den registrerade ska kunna ta tillvara sina rättigheter i samband med behandlingen. Information behöver inte lämnas om sådant som den registrerade redan känner till. Dataskyddsförordningen har bestämmelser om information i kapitel III. Det anges att informationen ska ges på ett klart och tydligt språk och som huvudregel i skriftlig form, men den kan också lämnas i elektronisk form. Informationen får lämnas muntligt om den enskilde begär det och hans eller hennes identitet är bevisad. Vad informationen ska innehålla anges i artikel 13 när informationen samlas in från den registrerade.

7.4.17 Rättelse och följder av otillåten behandling m.m.

Slutligen innehåller PuL bestämmelser om rättelser av personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med lagen, information om automatiserade beslut, säkerhetsåtgärder vid behandlingen, överföring av personuppgifter till tredje land, vilket kräver att mottagande land har en adekvat skyddsnivå för personuppgifterna. Med tredje land avses ett land utanför EU och EES-området. Det finns också bestämmelser om anmälningsskyldighet till Datainspektionen om behandling av personuppgifter, bestämmelser om personuppgiftsombud, tillsynsmyndighetens befogenheter, bland vilka finns vitesföreläggande och ansökan om att olagligt behandlade personuppgifter ska utplånas. Vidare finns det skadeståndsskyldighet för en personuppgiftsansvarig som har behandlat personuppgifter på ett otillåtet sätt samt straffsanktion för uppsåtligt eller grovt oaktsamt brott. Datainspektionens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Dataskyddsförordningen har bestämmelser om rättelse och radering m.m. i kapitel III, avsnitt 3 samt om rätten att göra invändningar i kapitel III, avsnitt 4. I kapitel IV finns bestämmelser om den personuppgiftsansvariges ansvar och skyldigheter samt ansvar för personuppgiftsbiträden. I kapitel V finns bestämmelser om överföring av personuppgifter till tredje länder, i kapitel VI, finns

bestämmelser om oberoende tillsynsmyndigheter och i kapitel VII finns bestämmelser om samarbete och enhetlighet. I kapitel VIII finns bestämmelser om rättsmedel, ansvar och sanktioner, i kapitel IX bestämmelser om särskilda situationer vid behandling av personuppgifter och i kapitel X bestämmelser om delegerade akter och genomförandeakter och i kapitel 11 slutbestämmelser.

Dataskyddsutredningen har i uppdrag att bland annat överväga generella processuella frågor på nationell nivå. Utredningen ska också överväga det behövs nationella bestämmelser som begränsar den personuppgiftsansvariges skyldigheter och den registrerades rättigheter i frågor som återfinns i dataskyddsförordningen.

7.5 Stradas förhållande till PuL i dag

I dagsläget stöder Transportstyrelsen sin behandling av personuppgifter i Strada på 10 § d och e samt 19 § PuL. Av 10 § d framgår att behandling av personuppgifter får ske, för det fall samtycket inte har lämnats, om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en arbetsuppgift av allmänt intresse. Trafiksäkerhetsarbetet, som har som yttersta mål att minska antalet döda och skadade i trafiken, anses vara den arbetsuppgift av allmänt intresse som motiverar behandlingen. Behandling av personuppgift får enligt 10 § e göras om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning. Polisens registrering av olyckor i Strada hänförs till en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning. Polisen är till följd av regleringen i kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor ålagd att rapportera trafikolyckor med personskada eller dödsfall till Transportstyrelsen. I 19 § andra stycket PuL anges att känsliga personuppgifter får behandlas för statistikändamål om behandlingen är nödvändig på sätt som sägs i 10 § och om samhällsintresset för det statistikprojekt där behandlingen ingår klart väger över den risk för otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet som behandlingen kan innebära. Denna bestämmelse anses utgöra stöd för behandling av känsliga uppgifter om hälsa, vilka ligger till grund för officiell statistik som Trafikanalys, statistikansvarig myndighet på området, använder i statistikprodukter.

7.6 Ändamålet med Strada tillgodoser ett allmänt intresse som ska framgå i författningen

Bedömning: Ändamålet med Strada är att samla in, behandla och tillhandahålla information för trafiksäkerhetsändamål, forskning och statistik. Behandlingen av personuppgifter i Strada är nödvändig för att tillgodose ett allmänt intresse. Artikel 6.3 b i dataskyddsförordningen föreskriver att samhällsintresset ska framgå av författning. Den föreslagna lagen och förordningen om Transportstyrelsens olycksdatabas ska utformas så att dessa krav uppfylls.

Behandlingen av personuppgifter måste vara laglig i alla led. För Strada innebär det att insamlingen av uppgifter som sker av vårdgivare och polis, Transportstyrelsens behandling av uppgifterna och den behandling som sker av de behöriga efter utlämnande av personuppgifter ska vara laglig.

Av kontakter med Transportstyrelsen framgår att i Strada behandlas personuppgifter i form av personnummer, registreringsnummer för fordon och uppgifter om hälsa av vårdgivare och polis när de samlas in och rapporteras in till Transportstyrelsen via Strada. När uppgifterna sänds från rapportörerna, kodas personnummer och registreringsnummer. En person hos Transportstyrelsen har nyckel till att avkoda uppgifterna och dessa kodnycklar förvaras separat. Kodnycklarna sparas och det innebär att uppgifterna fortfarande är personuppgifter. Förfarandet innebär att personuppgifterna är pseudonymiserade i enlighet med dataskyddsförordningens terminologi. Transportstyrelsen har upplyst att myndigheten vid ett tiotal tillfällen per år behöver avkoda uppgifter. Anledningen till det är att en forskare har fått ett godkännande enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor och behöver uppgifterna för att kunna genomföra forskningen eller att en person kontaktar Transportstyrelsen för att få veta om personen eller ett visst fordon finns med i databasen. Det är med andra ord för forskningens behov samt för att uppfylla sina förpliktelser som personuppgiftsansvarig som Transportstyrelsen sparas nycklarna för att kunna avkoda uppgifterna. Det framstår som motiverat att kodnycklarna sparas på grund av de

angivna skälen. Även personuppgiftsansvaret kan kräva en avkodning av de pseudonymiserade uppgifterna.

För att behandlingen ska vara laglig ska den falla in under någon av punkterna i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

7.6.1 Nödvändighetskravet är uppfyllt

Av artikel 6.1. e framgår att en behandling är laglig om den är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i den registeransvariges myndighetsutövning. Nödvändighetskravet får anses vara uppfyllt för Polismyndigheten på grund av att personuppgifter behöver behandlas för att utföra en uppgift vid myndighetsutövning och för att en säker identifiering ska kunna ske av dem som registreras. Det är särskilt viktigt eftersom två källor, både polis och vårdgivare, rapporterar in data om olyckor och det måste gå att utesluta en dubbelrapportering av samma olycka. Att rapporteringen och behandlingen sker automatiserat effektiviserar hanteringen av den stora mängden data som behövs för att framställa information för statistik och om olycksrisker i trafikmiljön. En manuell rapportering skulle vara mer tidsödande och skulle inte kunna resultera i de sökmöjligheter som finns i Strada. Att personnummer och registreringsnummer, vilka är uppgifter som direkt identifierar en person, inte framgår vid uttag från Strada ska vara en förutsättning för att behandlingen ska vara tillåten i de följande leden.

För att behandling ska vara tillåten utan samtycke från en vårdgivare måste behandlingen vara tillåten enligt artikel 6 och artikel 9 i dataskyddsförordningen. Artikel 9 rör särskilda kategorier av personuppgifter, vari uppgifter om hälsa ingår (jfr 10–19 §§ PuL). En vårdgivare kan inte sägas ägna sig åt myndighetsutövning vid insamling av uppgifter och rapporteringen till Strada. Om en vårdgivares rapportering till Strada har stöd i lag, vilket föreslås, uppfylls kravet i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen jämförd med artikel 6.3 Den rättsliga grunden dvs. uppgiftsskyldigheten, har då fastställts i nationell lagstiftning och behandlingen ska vara nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse. Stradas ändamål uppfyller ett allmänt intresse. Att föra nationella kvalitetsregister inom hälso- och sjukvården för kvalitetssäkring inom

vården genom personuppgiftsbehandling, har ansetts tillgodose ett nödvändigt allmänt intresse, se SOU 2006:82 s. 437.¹⁷

Av artikel 6.3 i dataskyddsförordningen framgår att den nationella lagstiftningen som krävs för att behandling ska kunna ske med stöd av bland annat artikel 6.1 e måste uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Under förutsättning att säkerhetsaspekter vidtas, varav pseudonymisering är en och begränsat utlämnande från databasen är en annan, bör en ändamålsenlig och rättssäker behandling av personuppgifter kunna säkerställas. Det allmänna intresse som Strada tillgodoser är trafiksäkerhetsintresset, vilket berör människors säkerhet och hälsa. Ett säkerhetsintresse på generell nivå, utan kommersiella inslag, får anses tillgodose ett allmänt samhällsintresse. En författningsreglerad behandling av personuppgifter i Strada uppfyller vid en proportionalitetsbedömning de nackdelar som personuppgiftsbehandlingen kan medföra för en enskild som ingår i databasen. Att det enbart är pseudonymiserade uppgifter som förekommer i databasen ska framgå av lagen.

Även när Transportstyrelsens behandlar personuppgifter i Strada uppfylls kravet på att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Samtliga ändamål som behandlingen sker för syftar till att uppfylla en högre trafiksäkerhet, vilket är ett allmänt intresse. En manuell behandling hade inte kunnat ge samma resultat, eftersom det inte går att hantera en så stor mängd uppgifter på ett praktiskt sätt med möjligheter att kombinera olika faktorer och anpassa informationen till olika behov. Uppgifterna behöver kunna avkodas och det går därför inte lika bra att använda helt avidentifierade uppgifter i databasen. Pseudonymiseringen i kombination med skyddsåtgärder vid utlämnande av uppgifter, kan tillgodose den enskildes behov av integritet.

¹⁷ Se Öman, S. och Lindblom H.O, Personuppgiftslagen En kommentar, Norstedts Juridik, s. 237–238 för ytterligare exempel.

7.7 Polisdatalagens tillämplighet

Bedömning: Polisdatalagen (2010:361) omfattar den personuppgiftsbehandling som sker när polisen rapporterar in personuppgifter till Transportstyrelsen i Strada eftersom en uppgiftsskyldighet finns.

I Strada rapporteras uppgifter från Polismyndigheten vid vägtrafikolyckor som polisen har fått kännedom om. I dag går det till så att uppgifterna hämtas från polisens rapport Trafikmålsanteckningar, vilken innehåller en statistiksida. Uppgifter som behandlas är bland annat uppgifter om hälsa, såsom skadegrad, och i förekommande fall uppgifter om drogpåverkan, personnummer och registreringsnummer. I dag finns det personuppgiftsbiträdesavtal mellan Transportstyrelsen och Polismyndigheten. En fråga är om polisdatalagen (2010:361) omfattar den personuppgiftsbehandling som sker när polisen rapporterar in uppgifterna i Strada.

Utgångspunkten är att en myndighets personuppgiftsbehandling omfattas av den registerförfattning som gäller för myndighetens verksamhet. En registerlag för en myndighets verksamhet omfattar ofta vissa delar av verksamheten men inte andra delar. För de andra oreglerade delar av verksamheten gäller då PuL:s bestämmelser för personuppgiftsbehandlingen. Ett personuppgiftsbiträde behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning, se artikel 4.6 i dataskyddsförordningen och 3 § PuL. Av den definitionen får anses följa att ett personuppgiftsbiträde kan utföra behandlingarna med stöd av den registerförfattning som gäller för den personuppgiftsansvarige trots att personuppgiftsbiträdet annars inte skulle ha omfattats av de bestämmelserna.¹⁸ Om Polismyndigheten är personuppgiftsbiträde åt Transportstyrelsen, gäller den i promemorian föreslagna lagen, lagen om Transportstyrelsens olycksdatabas, vid den behandlingen som sker vid polisens rapportering. Om Polismyndigheten inte är personuppgiftsbiträde, vilket är det mest naturliga, uppstår frågan om polisdatalagen (2010:361) gäller för behandlingen. Enligt 1 § polisdatalagen gäller lagen när polisen behandlar personuppgifter i sin brottsbekämpande verksamhet.

¹⁸ Se förarbetena till domstolsdatalagen (2015:728), prop. 2014/15:148 s. 35.

I förarbetena till lagen, prop. 2009/10:85, s. 70–76, behandlas vad som avses med brottsbekämpande verksamhet. Det framgår att polisdatalagen är avsedd att endast omfatta den brottsbekämpande verksamheten och inte annan verksamhet såsom t.ex. åliggande för polisen enligt andra lagar, hantering av förvaltningsärenden eller registrering i polisens register som har andra ändamål än brottsbekämpning. När en polis kallas till en trafikolycka eller en annan olycka är det i syfte att utreda ett brott. Insamlingen av uppgifter om en olycka gör i brottsutredande verksamhet. En stor del av uppgifterna används också för rapportering i Strada. Av 2 kap. 7 § polisdatalagen framgår att de primära ändamålen för polisens personuppgiftsbehandling är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. I 2 kap. 8 § polisdatalagen anges vissa sekundära ändamål som uppgifterna som är insamlade enligt 2 kap. 7 § får lämnas vidare för. Bland annat får uppgifterna lämnas vidare för att tillhandahållas en myndighet som enligt en uppgiftsskyldighet har rätt att ta del av uppgifterna, se 2 kap. 8 § 6 a i polisdatalagen och prop. 2009/10:85 s. 120. Det föreligger en uppgiftsskyldighet för Polismyndigheten i dag och den ska behållas. Det innebär att en polis har rätt att behandla personuppgifter enligt polisdatalagen vid utlämnande av uppgifter till Transportstyrelsen via Strada. Personnummer får behandlas enligt polisdatalagen.

När det gäller att behandla känsliga personuppgifter, såsom uppgift om hälsa, framgår det av 2 kap. 10 § polisdatalagen när sådana uppgifter får behandlas i polisens brottsbekämpande verksamhet. Det är tillåtet endast när det är absolut nödvändigt för brottsutredningen. När en polis rapporterar till Transportstyrelsen via Strada ingår det uppgifter om hälsa, dvs. om skadegrad och om personen har förts iväg med ambulans. Det kan ifrågasättas om de uppgifterna får behandlas med stöd av polisdatalagen. Uppgiften om hälsa kan behövas för utredningen av ett trafikbrott, t.ex. för att bedöma allvarlighetsgraden av ett brott. Bedömningen är att polisdatalagen får anses omfatta behandlingen av de känsliga personuppgifter om hälsa som rapporteras in till Transportstyrelsen.

7.8 Patientdatalagens tillämplighet

Bedömning: Patientdatalagen (2008:355) omfattar den personuppgiftsbehandling som sker när en vårdgivare rapporterar i Strada, om rapporteringen sker med stöd av lag eller förordning, vilket är möjligt om en uppgiftsskyldighet införs.

Såväl offentliga som enskilda vårdgivares personuppgiftsbehandling omfattas av patientdatalagen (2008:355) i den ordinära verksamheten. En fråga är om patientdatalagens bestämmelser om personuppgiftsbehandling omfattar den behandling som sker när vårdgivare rapporterar in data till Transportstyrelsen via Strada.

I Strada rapporteras i dag uppgifter som vårdgivaren hämtar från egna journalsystem samt uppgifter som en patient har lämnat i en egenhändigt ifylld trafikskadejournal. Personnummer och registreringsnummer för fordon rapporteras men är kodade redan när de kommer till Transportstyrelsen. Nycklar för avkodning bevaras hos Transportstyrelsen.

Patientdatalagen gäller för alla vårdgivares behandling av personuppgifter inom hälso- och sjukvården. Det framgår bland annat i 2 kap. 2 § i patientdatalagen att behandling av personuppgifter som är tillåten enligt lagen får ske även om den enskilde motsätter sig det, med vissa undantag, bland annat för så kallade kvalitetsregister, som förs för kvalitetsutveckling av vården. Av 2 kap. 4 § framgår för vilka ändamål personuppgifter får behandlas inom hälso- och sjukvården. Först och främst får personuppgifter behandlas för att fullfölja skyldigheten att föra patientjournal och för att upprätta annan dokumentation som behövs i och för vården av patienten, samt för administration som rör patienter. Av tredje punkten framgår att personuppgifter får behandlas för att upprätta annan dokumentation som följer av lag, förordning eller annan författning. Av förarbetena till den bestämmelsen, prop. 2007/08:126, s. 57, framgår följande. Det finns en rad olika författningar som föreskriver att hälso- och sjukvården ska lämna ut uppgifter till olika myndigheter. I allmänhet är det fråga om utlämnande av uppgifter som primärt samlats in som vårddokumentation. I viss mindre utsträckning torde det dock vara nödvändigt med en särskild personuppgiftsbehandling där dokumentationen utformas utifrån hur uppgiftsskyldigheten ska fullgöras och där man inte kan tala

om en ren ”återanvändning” av för andra ändamål redan insamlade personuppgifter, t.ex. uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), vilket avser anmälningsplikt till Socialnämnden. Det behövs därför ett särskilt ändamål som uttryckligen klargör att personuppgiftsbehandling som behövs för ändamålet utförande av annan dokumentation, som direkt eller indirekt följer av lag, förordning eller annan författning, är tillåten.

Slutsatsen är att patientdatalagen omfattar personuppgiftsbehandling som sker när en vårdgivare rapporterar till Strada vid en obligatorisk rapportering. Någon ändring av patientdatalagen för att personuppgiftsbehandlingen ska vara tillåten för vårdgivarna behövs inte.

7.9 En ändamålsbestämmelse med fokus på trafiksäkerhet

Förslag: Transportstyrelsen ska få behandla personuppgifter i Strada för framställning av statistik inom trafiksäkerhetsområdet, för forskning som rör trafiksäkerhet och för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete. De ska framgå av en ändamålsbestämmelse i lagen. En hänvisning till finalitetsprincipen ska också göras i lagen.

Bedömning: Ändamålen har sin grund i regeringsbeslutet för inrättandet av Strada och är i överensstämmelse med nuvarande ändamål. Trafiksäkerhetsändamålet ska betonas i lagen.

7.9.1 Trafiksäkerheten ska vara i fokus

En av de viktigaste bestämmelserna i en registerlag är en ändamålsbestämmelse, som reglerar för vilket ändamål behandlingen av personuppgifter får ske enligt lagen. Ändamålsbegränsningen anges i artikel 5 b i dataskyddsförordningen på så sätt att vid behandling av personuppgifter ska uppgifterna samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Det anges att ytterligare behandling för arkiveringsändamål i allmänhetens intresse

eller för vetenskapliga och historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål inte ska anses oförenliga med de ursprungliga ändamålen. I PuL motsvaras bestämmelsen av 9 § första stycket c. Att personuppgifter i senare led inte får behandlas för ett ändamål som är oförenligt med ändamålen för insamlingen, utgör den så kallade finalitetsprincipen, vilken finns i 9 § d PuL.

Syftet med en ändamålsbestämmelse i en registerlag är att ange en yttersta ram inom vilken personuppgiftsbehandlingen får ske. Ändamålen med behandlingen måste framgå redan vid insamlingen av uppgifter. När man bestämmer ändamålen bör tre kriterier beaktas. Ändamålen måste vara *särskilda* i bemärkelsen specifika och inte allt för allmänt hållna. Ändamålen ska vara *uttryckligt angivna*. Det innebär att ändamålen ska framgå tydligt, vilket underlättas av skriftlighet, men det är inget krav. Det ska gå att bedöma om uppgifter är adekvata och relevanta att behandla utifrån ändamålen, ändamålen ska vara *berättigade*.¹⁹

Utgångspunkten för ändamålsbeskrivningen för Strada är regeringens beslut den 31 oktober 1996 då initiativet till Strada togs. Det uttalades då att informationssystemet skulle utformas så att det stödde trafiksäkerhetsarbetet på central, regional och lokal nivå, att det skulle ge underlag som gör det lättare att vidta rätt åtgärder från trafiksäkerhetssynpunkt och att det skulle minimera dubbelarbete och kostnader inom offentlig förvaltning.

Den ändamålsbestämmelse som föreslås syftar till att så långt som möjligt tillgodose dagens behandling av personuppgifter hos Transportstyrelsen. I Strada sker behandling av personuppgifter i flera led. Det första ledet är behandlingen av personuppgifter som sker av polis och vårdgivare vid insamlingen. Det framgår av avsnitt 7.7 och 7.8 att polisdatalagen och patientdatalagen täcker den behandlingen vid en rapporteringsplikt, vilket föreslås. Det andra ledet är Transportstyrelsens egen behandling av personuppgifterna. Det tredje ledet är den behandling som sker av dem som har tillgång till uppgifter från Strada. Den behandlingen måste omfattas av eller i varje fall vara förenlig med ändamålen för insamling av uppgifter som anges.

¹⁹ Se Datalagskommitténs betänkande Integritet Offentlighet Informationsteknik (SOU 1997:39) s. 350–351.

7.9.2 Ändamålet statistik

Det första ändamålet som bör anges är att Transportstyrelsen ska få behandla personuppgifter för framställning av statistik inom trafiksäkerhetsområdet. Med behandla uppgifter avses både att samla in och tillhandahålla uppgifter för statistikändamål. Transportstyrelsen samlar in, behandlar och lämnar ut uppgifter för statistik till Trafikanalys, som ansvarar för den officiella statistiken och Transportstyrelsen framställer också egen statistik. Uppgifterna i Strada samlas in på en sektion för analys och statistik hos Transportstyrelsen och de omfattas av regleringen av statistiksekretess i 24 kap. 8 § OSL. Sekretessbestämmelserna reglerar vidarelämnning av uppgifter som omfattas av statistiksekretess, se avsnitt 5.13.6.

7.9.3 Ändamålet forskning

Nästa ändamål bör vara forskning som rör trafiksäkerhet. I registerlagar har forskning definierats utifrån förarbetena till lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, prop. 2003/03:50 och praxis, RÅ 2004 ref. 9. Av nämnda förarbeten framgår att med forskning menas vetenskaplig forskning samt utvecklingsarbete på vetenskaplig grund. Definitionen har stöd i riktlinjer från OECD. Det är viktigt att skilja på forskning å ena sidan och utvecklingsarbete och kvalitetssäkring å den andra sidan. Ett fortlöpande utvecklingsarbete inom en verksamhet är inte att anse som forskning enligt RÅ 2004 ref. 9. Av förarbetena till lagen om etikprövning av forskning som avser människor framgår att den forskning som bedrivs av forskarstudenter under en forskarutbildning omfattas av lagens bestämmelser samt forskning på högre nivåer. Däremot omfattas inte studentarbeten på grundläggande nivå i en universitets- eller högskoleutbildning av begreppet forskning. Samma innebörd av begreppet forskning föreslås i den nu aktuella lagen. Större delen av den offentliga forskningen utförs vid universitet och högskolor och en forskningshuvudman är därför ofta en myndighet. Forskning kan utföras på uppdrag av en myndighet eller ett företag, t.ex. utförs trafiksäkerhetsforskning i försäkringsbolags regi med anställda forskare. Personuppgiftsansvaret kan

ligga på den som tar initiativ till forskningsprojektet eller på forskaren eller utbildningsanstalten.

Uppgifter från Strada utgör i dag underlag för forskning och innovation om trafiksäkerhet. Med innovation avses det arbete som sker med stöd av forskning för framtagande av en ny produkt eller en ny lösning av ett problem.²⁰ Det förekommer samverkan mellan näringslivet och universitet kring trafiksäkerhet och det har vid kontakter med forskare framkommit att uppgifter från Strada ofta används i sådana projekt. Det har övervägts om innovation behöver anges som ett särskilt ändamål. Mot bakgrund av att begreppet forskning omfattar utvecklingsarbete på vetenskaplig grund, anses det inkludera innovation. Trafiksäkerhetsforskning med uppgifter från Strada sker hos myndigheter, företag, universitet och högskolor. De får tillgång till uppgifter från Strada via uttagswebb och via elektroniskt utlämnande i annan form. Det har framgått genom kontakter med försäkringsbolag att när de utför forskning, sker det vid en särskild avdelning och utan samband med de försäkringsärenden som hanteras. Exempel på sådan forskning är forskning om skyddsutrustning, såsom cykelhjälm.

Behandling av personuppgifter för bland annat statistik och forskningsändamål är enligt artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen alltid godtagbara ändamål oavsett för vilka ändamål uppgifterna har samlats in. Det innebär att sådan behandling inte skulle behöva anges i en ändamålsbestämmelse. Vid en jämförelse med andra registerförfattningar, framkommer det att forskning och statistik ofta tas upp som ändamål, se t.ex. i 6 § lagen (2012:453) om register över nationella vaccinationsprogram, 4 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och i 3 § lagen (1998:543) om hälsodataregister. Att använda data från Strada för statistik- och forskningsändamål är centralt för Strada och därför bör ändamålen nämnas särskilt i bestämmelsen.

²⁰ Se prop. 2012/13:30 Forskning och innovation avsnitt 10.5.

7.9.4 Ändamålen uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete

För att täcka dagens behandling av personuppgifter bör också uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete vara ändamål som tas upp särskilt. Transportstyrelsen använder inte uppgifter från Strada för någon enskild ärendehantering utan data används för generella utvärderingar och uppföljningar. Det är främst vägghållare dvs. Trafikverket för de statliga vägarna och kommunerna för gator, som utöver Transportstyrelsen använder data från Strada för dessa ändamål. Begreppen uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete har valts för att de motsvarar den användningen av uppgifter från Strada som är relevant för Transportstyrelsen och för vägghållare. En jämförelse kan göras med ändamålsbestämmelsen i 3 § lagen (1998:543) om hälso-databaser vari samma ändamål anges. I förarbetena till den bestämmelsen, prop. 1997/98:108, uttalas följande. Med uppföljning avses att fortlöpande och regelbundet möta och beskriva behov, verksamheter och resursåtgång. Syftet med uppföljning är att ge en översiktlig bild av verksamhetens utveckling och ge en signal om avvikelser som bör beaktas. Med utvärdering avses analys och värdering av kvalitet, effektivitet och resultat hos en verksamhet i förhållande till de mål som har bestämts för den. Med kvalitetssäkring avses en utvärderingsprocess i vilken man fortlöpande och systematiskt mäter och värderar kvaliteten i den egna verksamheten.

Trafikverket och Transportstyrelsen använder uppgifter från Strada i samhällsekonomiska uppföljningar och utvärderingar av trafiksäkerheten. Transportstyrelsen gör inte några analyser av enskilda olyckor eller utvärderingar av enskilda insatser. Dock har Transportstyrelsen ett särskilt ansvar som tillsynsmyndighet enligt vägsäkerhetslagen (2010:1362) och vägsäkerhetsförordningen (2010:1367), prop. 2009/10:230 s. 33–42. Det ansvaret rör de vägar som går under beteckningen TEN-T-vägar, dvs. vägar som ingår i det trans-europeiska transportnätet, för Sveriges del främst Europavägarna. Det är vägghållarna, varav den största är Trafikverket, som har ansvaret för att dessa vägar uppfyller vissa trafiksäkerhetskrav. För varje dödsolycka som sker på en sådan väg ska vägghållaren upprätta en olycksrapport. Trafikverket har också ett ansvar för att utföra

s.k. djupstudier av alla vägtrafikolyckor i vilka någon har avlidit. Trafikverket får sin information om dödsolyckorna på annat sätt än från Strada, men använder Strada för att stämma av uppgifter kring en olycka. Djupstudierna utgör en utvärdering och de omfattas av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) jämförd med 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641, OSF). Den tillsyn som Transportstyrelsen har enligt vägsäkerhetslagen är en s.k. systemtillsyn, vilket innebär att det är väghållarnas system för egenkontroll som granskas. I den mån Strada används för denna verksamhet, bedöms ändamålen utvärdering och kvalitetssäkring omfatta den personuppgiftsbehandlingen.

7.9.5 Överväganden om ändamålen

I registerförfattningar anges ofta primära och sekundära ändamål för behandling av personuppgifter. De primära ändamålen avser att tillgodose den berörda myndighetens egen behandling av personuppgifter i sin verksamhet och insamling av personuppgifter brukar i registerförfattningar enbart få ske för primära ändamål. Bestämmelser om vad en myndighet får samla in uppgifter för ger rättsligt stöd även för vidarebehandling av uppgifterna såsom lagring och utlämnande. Bestämmelser om sekundära ändamål medger att redan insamlade uppgifter får lämnas ut för de nämnda ändamålen men medger inte att insamling sker för ändamålen. En allmän förutsättning för ett utlämnande som ett sekundärt ändamål är att uppgiftslämnandet sker i överensstämmelse med lag eller förordning som påbjuder eller tillåter ett utlämnande. Vid införandet av en sådan bestämmelse ska avvägningar ske mellan intresset av ett utlämnande och intresset av skydd för den enskildes integritet.²¹

Exempel på en uppdelning i primära och sekundära ändamål finns i 4 och 5 §§ i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I den verksamheten ingår det att flera myndigheten hämtar information från en databas som de behöver i sin handläggning av ärenden och det finns en uppgiftsskyldighet från Arbetsförmedlingen till de olika myndig-

²¹ Se förarbetena till domstolsdatalagen (2015:728), prop. 2014/15:148 s. 38–42.

heterna för dessa uppgifter. Förhållandena är inte likadana för Strada, eftersom de myndigheter som använder uppgifterna inte har ett absolut behov av dem för ett specifikt ärende. De har däremot behov av dem för att få kunskap och för att utvärdera sitt trafik-säkerhetsarbete. Någon uppdelning av sekundära och primära ändamål har inte gjorts i den föreslagna författningen.

Personuppgiftsbehandling som är laglig i en verksamhet får också användas för verksamhetens interna utvärdering, uppföljning och kvalitetssäkring enligt förarbetena till bland annat polisdatalagen.²² Utvärdering, uppföljning och kvalitetssäkring i ändamålsbestämmelsen för Strada tar sikte på dels sådant utvärderingsarbete av trafiksäkerhetsåtgärder m.m. som sker hos Transportstyrelsen, t.ex. enligt vägsäkerhetslagens bestämmelser, dels utvärdering som sker av andra aktörer. Det är alltså inte ett rent internt utvärderingsarbete av den egna verksamhetens effektivitet som avses i den föreslagna ändamålsbestämmelsen.

Transportstyrelsen registrerar alla personer som har tillgång till uttagswebben och rapportörer i databasen. Sådan administrativ behandling av personuppgifter för verksamheten ska inte omfattas av den föreslagna registerlagen utan dataskyddsförordningen blir tillämplig på den behandlingen.²³

Det har övervägts om ändamålen kunde breddas så att sjukvården skulle kunna ha mer nytta av Strada för egen del, t.ex. för utvärdering av vården av skadade personer. Inom sjukvården finns redan hälsodataregister och kvalitetsregister som har till syfte att utvärdera vård och behandling. Socialstyrelsen utvärderar vårdens kvalitet. Det kan tänkas att sjukvården skulle kunna ha egen nytta av de data som finns i Strada trots andra register som finns. Att utvidga Strada till att avse även utvärdering av vården skulle vara ett avsteg från den ursprungliga tanken med Strada, nämligen att vara ett verktyg för trafiksäkerheten. Om Strada ska tillgodose allt för många intressen, kan hanteringen bli för komplex med tanke på vilka ytterligare uppgifter som kan behöva samlas in. Någon närmare undersökning av förutsättningarna för en sådan utvidgning görs inte.

²² Prop. 2009/10:85 s. 116.

²³ Jfr prop. 2014/15:148 s. 40.

Det har också övervägts om en upplysning om finalitetsprincipen behöver tas in i lagen eller inte. Den framgår av dataskyddsförordningen som blir gällande lag. Anledningen till att hänvisningar till finalitetsprincipen har gjorts i tidigare registerlagar har varit att klargöra om ändamålsbestämmelsen är uttömmande eller inte. Exempel på en sådan upplysning finns i 2 kap. 6 § tredje stycket åklagardatalagen (2015:433). Liknande upplysningar har tagits in i andra registerlagar i förhållande till PuL, som är subsidiär till en registerlag. För att klargöra frågan tas en upplysning om finalitetsprincipen in i lagen.

7.10 Strada ska bara innehålla pseudonymiserade personuppgifter

Förslag: Det ska bara vara tillåtet att behandla pseudonymiserade personuppgifter i Strada. Uppgifter om avlidna personer ska omfattas av den föreslagna lagen.

För att minska integritetsintrånget för de som får sina personuppgifter registrerade i Strada, bör behandlingen av personuppgifter i databasen vara begränsad till pseudonymiserade uppgifter och det bör framgå av lagen. Med pseudonymiserade uppgifter avses att uppgifterna inte längre kan tillskrivas en specifik registrerad person utan att kompletterande uppgifter används. De kompletterande uppgifterna måste förvaras separat och vara föremål för tekniska och organisatoriska åtgärder som säkerställer att uppgifterna inte tillskrivs en identifierad eller identifierbar fysisk person.²⁴

Det system som används i dag av Transportstyrelsen för personnummer och registreringsnummer innebär att de kodas i samband med inrapporteringen till Transportstyrelsen och att avkodningsnyckel finns separat hos en person på Transportstyrelsen. Några andra direkt identifierande personuppgifter såsom namn eller adress ska inte förekomma i Strada. Personuppgifterna i den form som de förekommer i databasen kan indirekt identifiera en person. I kombination med varandra kan pseudonymiserade uppgifter leda

²⁴ Se artikel 4 i dataskyddsförordningen.

till att en person identifieras. Ofta behövs det tillskott av uppgifter utanför databasen, såsom vetskap om att en olycka har inträffat i en viss ort en viss dag eller liknande.

Det ska framgå av lagen att det enbart får förekomma pseudonymiserade uppgifter i databasen. Transportstyrelsen sparar kodnycklarna så att uppgifterna ska kunna avkodas. Behovet uppstår vid viss typ av forskning och för att Transportstyrelsen ska kunna uppfylla sitt ansvar som personuppgiftsansvarig i vissa fall. Transportstyrelsen måste kunna utföra avkodningen i de specifika fallen när det behövs. Eftersom kodnycklarna förvaras utanför databasen, görs bedömningen att när avkodning sker är det inte en behandling av personnummer i databasen. Därför tas det inte in någon bestämmelse om att behandling av personnummer eller samordningsnummer är tillåten i lagen. Meningen är att bestämmelserna ska tillåta Transportstyrelsen att avkoda de kodade uppgifterna när myndigheten behöver det.

Personuppgiftsbehandlingen i Strada bör också omfatta uppgifter om avlidna personer i likhet med vad som gäller enligt vissa andra lagar, t.ex. patientdatalagen (2008:355). Strada innehåller uppgifter om avlidna personer och för dessa personers anhöriga kan det vara integritetskänsligt om uppgifterna behandlas och sprids och Transportstyrelsen har inte gjort någon särbehandling av uppgifter om avlidna personer.

7.11 Särskilda kategorier av personuppgifter

Förslag: Av de särskilda kategorierna av personuppgifter som återfinns i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen ska endast uppgifter om hälsa få behandlas i Strada.

Bedömning: Uppgifter om hälsa behöver kunna behandlas i Strada mot bakgrund av syftet med databasen. Syftet att förbättra trafiksäkerheten utgör ett viktigt allmänt intresse. Behandling av uppgifter om hälsa bör kunna ske i Strada utan samtycke med ett nationellt författningsstöd i enlighet med artikel 9 i dataskyddsförordningen. Det finns inte skäl för att ytterligare behandling av särskilda kategorier av personuppgifter ska tillåtas, vilket bör framgå i lagen. Att behandla pseudonymiserade

personuppgifter om hälsa på det sätt som avses i olycksdatabasen och med beaktande av regleringen av statistiksekretess som skydd vid vidarebehandling, är i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen.

Artikel 9 i dataskyddsförordningen reglerar behandling av särskilda kategorier av personuppgifter. Enligt artikel 9.1 är det förbjudet att behandla uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter eller biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning. Det finns undantag från förbudet i artikel 9.2–9.5 i dataskyddsförordningen. Vissa undantag kräver stöd i unionslagstiftning eller nationell lagstiftning. Om inte samtycke har lämnats av den registrerade, måste någon annan av de uppräknade situationerna vara för handen. Av undantagen i artikel 9.2 noteras undantaget under g. Där anges att förbudet i artikel 9.1 inte gäller om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Undantaget kräver alltså stöd i unionslagstiftning eller nationell lagstiftning. Det framgår av artikel 9.2 j i dataskyddsförordningen att undantaget från förbudet också gäller vid behandling som är nödvändig för arkiveringsändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 83.1 (skyddsåtgärder och undantag) på grundval av unionslagstiftning eller nationell lagstiftning. Även detta undantag kräver stöd i nationell lagstiftning. I dagsläget finns nationell lagstiftning som medger behandling av känsliga personuppgifter i 14–19 §§ PuL och i 20 § PuL anges att regeringen får föreskriva ytterligare undantag från förbundet om det behövs för ett viktigt allmänt intresse. I 19 § PuL finns bestämmelser som rör undantag för forskning och statistik och det anges att känsliga personuppgifter får behandlas för forskningsändamål om behandlingen har godkänts enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor, etikprövnings-

lagen. Den lagen avser att skydda människovärdet och människors integritet. Med forskning avses i lagen vetenskaplig forskning och utvecklingsarbete på vetenskaplig grund, se prop. 2002/03:50 s. 60 ff. Känsliga personuppgifter får också behandlas för statistikändamål, enligt andra stycket i 19 §, om behandlingen är nödvändig på sätt som anges i 10 § och om samhällsintresset av det statistikprojekt där behandlingen ingår klart väger över den risk för otillbörligt intrång i den enskildes personliga integritet som behandlingen kan innebära. En behandling som är godkänd av en forskningsetisk kommitté är en sådan som anses uppfylla kraven. I sista stycket i 19 § framgår att personuppgifter också får lämnas ut för att användas i sådana godkända projekt. I 8 § PuF anges att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet i löpande text om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggning av det.

Det ingår i Dataskyddsutredningens uppdrag att överväga vilka eventuellt kompletterande generella bestämmelser som behövs nationellt om bland annat behandlingen av känsliga personuppgifter när PuL upphävs.

7.11.1 Undantaget är i enlighet med proportionalitetsprincipen

I Strada behandlas uppgifter om hälsa i form av koder för diagnos och allvarlighetsgrad. Nyttan med koderna är stor för användarna. Trafiksäkerheten som övergripande ändamål är ett viktigt allmänt intresse. Forskning och statistik är vidare viktiga samhällsintressen som särbehandlas i dataskyddsförordningen i den meningen att behandling för de ändamålen samt arkivering nämns särskilt som möjliga undantag från förbudet i artikel 9.1 om lagstöd finns och det är i enlighet med proportionalitetsprincipen.

Vid proportionalitetsbedömningen ska trafiksäkerhetsintresset vägas mot integritetsskyddet för människor vars känsliga personuppgifter kommer i fråga att behandlas. All personuppgiftsbehandling medför en risk för icke önskvärd behandling, såsom upprättande av egna register och spridning av uppgifter till andra, eftersom den automatiserade formen ger många fler möjligheter till spridning av uppgifter än vad en manuell hantering gör. För uppgifter i Strada gäller, såsom tidigare nämnts, att personuppgifter endast ska

förekomma i pseudonymiserad form. Fördelarna med att ha sjukvårdens skaderapportering i Strada, jämfört med att endast ha polisrapporteringens uppgifter, är mycket stora. Det är just tillskottet av data om skador från sjukvården som har visat sig innebära stora fördelar när uppgifterna används. Trafiksäkerheten för de oskyddade trafikanterna (gående, cyklister) gynnas i hög grad av sjukvårdens skaderapportering. Av Transportstyrelsens samhälls-ekonomiska analys framgår att utan de data som Strada tillförs av sjukvården, vari diagnoser och skadegrad är själva kärnan, skulle negativa effekter uppstå för samtliga aktörer som arbetar med trafiksäkerhet samt för allmänheten i form av sämre tillgång till data och ett sämre trafiksäkerhetsarbete i samhället och därmed fler skadade och omkomna i trafiken.²⁵ För väghållarna, Trafikverket och kommunerna, skulle en stor negativ effekt uppstå utan sjukvårdens data. Transportstyrelsen skulle dessutom få svårt att genomföra analyser som behövs för uppföljning av de transportpolitiska målen.

Att behandla uppgifter om hälsa i pseudonymiserad form utan samtycke av patienten får mot bakgrund av syftet med behandlingen anses vara i enlighet med proportionalitetsprincipen.²⁶ Inga andra av de särskilda kategorierna av personuppgifter ska få behandlas, vilket bör tas in i lag för att uppnå förutsebarhet om vad som behandlas i Strada.

²⁵ Se avsnitt 3.9 och 5.4.

²⁶ Se avsnitt 5.12.2.

7.12 Sökbegrepp ska inte begränsas

Förslag: Någon begränsning av tillåtna sökbegrepp i Strada ska inte göras i lagen. Uppgift om hälsa ska få användas som sökbegrepp i databasen.

Bedömning: Mot bakgrund av att Strada enbart ska innehålla pseudonymiserade personuppgifter och att inga andra av de särskilda kategorierna av uppgifter än hälsa kan förekomma, behövs det inte någon uppräkningslista av vilka sökbegrepp som inte får användas i syfte att förhindra en bakvägsidentifikation av en person.

Ju större möjligheter det finns att på olika sätt sammanställa uppgifter om enskilda, desto större blir riskerna för att en bakvägsidentifiering av en person kan ske. Vilka sökbegrepp som tillåts i ett register eller en databas påverkar också frågan om vilka handlingar som anses förvarade hos myndigheten och därmed kan behöva lämnas ut till allmänheten med stöd av 2 kap. TF om inte sekretessbestämmelser hindrar det. En sammanställning som en myndighet har möjlighet att göra med tillgängliga program är i princip att anse som en allmän handling, även om inte myndigheten i sig har behov av en sådan sammanställning i sin egen verksamhet. Det finns alltså både existerande handlingar och potentiella handlingar hos en myndighet. En myndighets egen nödvändiga behandling av personuppgifter bör inte hindras av begränsning av sökbegrepp.

Med sökbegrepp avses bokstäver, koder eller siffror med vars hjälp man tillsammans med en sökmotor eller liknande funktion kan ta fram ett önskat antal lagrade personuppgifter om en eller flera personer ur en samlad informationsmängd (jfr prop. 2007/08:126 Patientdatalag). En sökbegränsning kan göras i en författning som reglerar personuppgiftsbehandlingen i en databas för att det inte ska vara tillåtet att göra en viss typ av sökningar eller sammanställningar. Som exempel på begränsningar i sökbegrepp kan anges lagen (2001:558, LVTR) om vägtrafikregister, i vilken regeringen har fått bemyndigande att besluta om vilka sökbegrepp som får tillämpas. Sökbegreppen anges i 4 kap. 1 § förordningen (2001:650, FVTR) om vägtrafikregister. Vägtrafikregistret innehåller person-

nummer, registreringsnummer, referensnummer m.m. Begränsningen av sökbegrepp i FVTR är detaljerad och omfattande.

Det finns fördelar och nackdelar med en detaljerad uppräkningslista av sökbegrepp för ett register eller en databas. Nackdelarna är att en detaljerad uppräkningslista blir tungrodd. Fördelarna kan sägas vara att det ger klara besked om vad som gäller. En uppräkningslista av sökbegrepp kan inte förhindra att en identifiering ändå sker med hjälp av uppgifter utanför databasen. När det gäller personuppgiftsbehandlingen i Strada handlar det om pseudonymiserade personuppgifter. Det finns uppgifter om hälsa i form av koder. Det går dock inte att knyta en uppgift om hälsa till en viss person utifrån de uppgifter som finns i Strada. Med andra uppgifter som kan finnas tillgängliga i t.ex. media, kan en person i vissa fall identifieras. Syftet med Strada är att möjliggöra framställning av statistik, vara underlag för forskning och utvärderingar m.m. Att vårdgivare rapporterar uppgifter om hälsa är en viktig del av Strada och den användbarhet som databasen har. Utvärdering och forskning om olyckors hälsopåverkan kan möjliggöras om hälsa får användas som sökbegrepp i databasen. Att utvidga Strada med olycksdata från vårdgivare har varit ett angelägt komplement till polisrapporteringen och en begränsning av hälsa som sökbegrepp skulle minska nyttan med vårdgivarnas rapportering och därmed minska användbarheten av Strada. Säkerheten för uppgifterna vid ett utlämnande kan garanteras genom bestämmelser som anknyter till uttag och direktåtkomst och genom verkställighetsföreskrifter.

Frågan om vilka uppgifter som kan lämnas ut från Strada avgörs med stöd av OSL. Eftersom pseudonymiserade uppgifter enbart ska kunna förekomma, framstår det som att man inte löser frågan om vilka uppgifter som bör kunna lämnas ut eller vilka som bör vara sökbara genom en begränsning av sökbegrepp. Avgörande för om en bakvägsidentifikation kan göras med hjälp av pseudonymiserade uppgifter varierar från fall till fall och beroende på uppgifter och kunskap om olyckor som finns utanför databasen. Det är svårt att se hur de riskerna kan avhjälpas med begränsningar av sökbegrepp. Något förslag om begränsning av sökbegrepp tas därför inte med i lagen eller i förordningen.

7.13 Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling

Bedömning: Uttag i uttagswebben är att jämställa med direktåtkomst. Tillgång till uppgifter via en accessdatabas utgör tillgång till personuppgifter på medium för automatiserad behandling.

Dataskyddsförordningen och PuL saknar särskilda bestämmelser som reglerar under vilka förutsättningar personuppgifter får lämnas ut i elektronisk form. I registerlagar brukar direktåtkomst samt utlämnande på medium för automatiserad behandling regleras. Det handlar om sättet för att lämna ut personuppgifter, inte om det är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL). Anledningen till att uttagssättet regleras särskilt är att själva den elektroniska formen anses kunna medföra risker för otillbörliga integritetsintrång. Den elektroniska formen erbjuder större möjligheter att bearbeta information och att sprida den än pappersform. Utöver en bestämmelse om direktåtkomst behöver det i förekommande fall finnas en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att uppgifter som omfattas av direktåtkomsten får lämnas ut. En uppgiftsskyldighet från en myndighet till en annan myndighet är ett exempel på en sekretessbrytande bestämmelse. I OSL finns i 10 kap. vissa sekretessbrytande bestämmelser. I anslutning till sekretessbestämmelserna för olika verksamheter som regleras i de olika kapitlen i OSL finns också sekretessbrytande bestämmelser.

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst. I 11 kap. 4 § första stycket OSL uttalas att om en myndighet hos en annan myndighet har elektronisk tillgång till en upptagning för automatiserad behandling och en uppgift i denna upptagning är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten. I förarbetena till denna bestämmelse, som infördes i den tidigare gällande sekretesslagen, prop. 2007/08:160 s. 164 framgår följande. Direktåtkomst innebär ofta att en myndighet tekniskt sett får tillgång till fler uppgifter hos den utlämnande myndigheten än de som i konkreta fall kommer att användas hos den mottagande myndigheten. Sammanställningar av uppgifter ur upptagningar för automatiserad behandling som görs

tillgängliga för en mottagande myndighet genom direktåtkomst, utgör allmänna handlingar hos den mottagande myndigheten. Den nya bestämmelsen som infördes innebar att om en mottagande myndighet genom direktåtkomst får tillgång till en annan myndighets sekretessreglerade handlingar, ska sekretessen tillämpas hos den mottagande myndigheten när denne ska bedöma om uppgifterna kan lämnas ut eller inte. Med formuleringen elektronisk tillgång till annan myndighets upptagning för automatiserad behandling avses att upptagningen hos den mottagande myndigheten ska vara tillgänglig på ett sådant sätt som avses i 2 kap. 3 § andra stycket första meningen TF. Det innebär att upptagningen ska kunna vara tillgänglig med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas.

Det som anses kännetecknande för direktåtkomst är att en person, såsom en företrädare för en myndighet, har tillgång till en annan myndighets register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet. Den som är ansvarig för informationen i registret eller databasen har inte kontroll över vilka uppgifter som en mottagare söker efter eller tar ut, det sker inte någon sekretessprövning inför varje sökning. Mottagaren har inte någon möjlighet att ändra i uppgifterna eller att tillföra ny information i registret. Prövningen av om ett utlämnande av uppgifterna är förenligt med OSL:s regler måste därför ske redan då uppgifterna görs tillgängliga genom direktåtkomst. Det är vanligt att mottagaren endast får tillgång till vissa avgränsade uppgifter i ett register eller databas, jfr förarbetena till domstolsdatalagen (2015:728), prop. 2014/15:148 s. 67. Det framgår vid kontakter med Transportstyrelsen att olika tekniska spärrar kan användas för att avgränsa tillgången till uppgifter på olika sätt.

Ett annat elektroniskt utlämnande än direktåtkomst brukar i registerlagar benämnas utlämnande på medium för automatiserad behandling. Med det avses ett utlämnande på ett flyttbart lagringsminne, t.ex. ett usb-minne eller ett utlämnande via e-post. Även en direkt överföring via ett datasystem till ett annat inkluderas i begreppet. Det finns inga särskilda bestämmelser om sådana utlämnande i PuL, OSL eller i dataskyddsförordningen. Det innebär bland annat att överföring av sekretess inte är reglerat såsom vid direktåtkomst mellan myndigheter. Om mottagaren kan bearbeta

uppgifterna eller inte är inte avgörande för definitionen. Som exempel kan nämnas ett låst elektroniskt dokument som skickas i e-post till en mottagare, en cd-rom som lämnas ut med lagrad information och kopieringsskydd, se förarbetena till patientdatalagen (2008:355), prop. 2007/08:126. I patientdatalagen togs det in en bestämmelse som innebär att om en personuppgift får lämnas ut, kan det ske på medium för automatiserad behandling, 5 kap. 5 §, med hänvisning till att sekretessen för hälso- och sjukvård utgjorde ett starkt integritetsskydd och att tiden var mogen för att inte upprätthålla en begränsning för utlämnande via modern IT-teknik i en sådan situation. Även i domstolsdatalagen regleras frågan på liknande sätt, se 16 § och prop. 2014/15:148 s. 75–77.

Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, har i rättsfallet HFD 2015 ref. 61 avgjort ett mål vari frågan var om ett utlämnande var direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling. HFD instämde i vad Informationshanteringsutredningen uttalat om principen för vad som kännetecknade direktåtkomst.²⁷ HFD kom fram till att eftersom den utlämnande myndigheten, Försäkringskassan, i det aktuella informationssystemet måste reagera på en fråga från en socialnämnd för att den skulle få del av handlingar elektroniskt, var det inte fråga om direktåtkomst.

Ett sätt att få ut uppgifter från Strada i dag är att begära att få tillgång till den så kallade uttagswebben. Det kan den ansökan om hos Transportstyrelsen som har ett trafiksäkerhetsrelaterat arbete och har ett behov av uppgifterna i sitt arbete. De övriga kraven för att få tillgång till uttagswebben är att personen har genomgått en endagsutbildning hos Transportstyrelsen och att han eller hon har undertecknat en sekretessförsäkran. Via ett personligt log in kan personen i fråga göra sökningar utifrån de inbyggda möjligheter som finns i systemet. När nya data läggs in i systemet, blir de direkt sökbara för den som har log in, under förutsättning att de tillhör de sökbara uppgifterna. Bland annat ingår inte tillgång till uppgifterna från vägtrafikregistret i det sökbara materialet. Alla användare får information om säkerhetsregler och Transportstyrelsens personuppgiftsansvar, att uppgifterna inte får kopplas till annan information som kan möjliggöra identifiering av en enskild person och att vidare spridning av uppgifterna endast får ske för

²⁷ Se SOU 2015:39, Myndighetsdatalag s. 390.

vissa ändamål till angivna kategorier av mottagare, såsom samarbetspartners, konsulter, forskare, frivilligorganisationer.

Bedömningen av uttagswebben är att det är en typ av direktåtkomst, eftersom respektive användare har tillgång till en delmängd uppgifter och kan söka bland dem på egen hand efter att ha loggat in. Någon sekretessprövning av de uppgifter som tas ut sker inte vid varje sökning och nya uppgifter tillförs löpande uttagswebben och blir därmed sökbara. Uppgifterna får anses förvarade på ett sådant sätt att de är åtkomliga för den som har åtkomst till uttagswebben.

Bedömningen av åtkomsten till uppgifter via accessdatabas är att det utgör ett utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling. Även andra sätt för utlämnande av uppgifter kan förekomma.

7.13.1 Förutsättningar för direktåtkomst

I dag har följande myndigheter direktåtkomst genom tillgång till uttagswebben. Trafikanalys, Trafikverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI), Polismyndigheten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I övrigt har 200 kommuner samt 60 myndigheter inom kommunal räddningstjänst direktåtkomst liksom några länsstyrelser och några tekniska universitet och högskolor. Utöver dessa myndigheter har organisationer och företag åtkomst via uttagswebben. Strada förs vid Sektionen för analys och statistik på Transportstyrelsen och det förutsätts att insamlingen av uppgifter i Strada även i fortsättningen ska ske i den verksamheten. Uppgifterna omfattas då av statistiksekretess i 24 kap. 8 § OSL, se vidare avsnitt 5.13. Enligt första stycket i bestämmelsen gäller absolut sekretess för uppgifter som avser en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Det innebär att sådana uppgifter som direkt kan hänföras till en enskild inte får lämnas ut. Bakgrunden till den stränga sekretessen för statistik är att människor ska kunna lita på att uppgifter inte används till annat än statistik för att förtroendet för den ofta obligatoriska insamlingen av uppgifter ska kunna upprätthållas. Uppgifter om personnummer och registreringsnummer omfattas av denna absoluta sekretess. I Strada ska alla person-

nummer vara pseudonymiserade, vilket innebär att en direkt identifiering av en person inte är möjlig, men en indirekt identifiering är möjlig.

Statistiksekretessen innebär att olika överväganden behöver göras vid en författningsreglering av direktåtkomst. Vid direktåtkomst blir uppgifterna allmänna handlingar hos en mottagande myndighet i den mån de inte omfattas av sekretess. Vid direktåtkomst förs sekretessregleringen över till den mottagande myndigheten och ska tillämpas när den myndigheten ska ta ställning till att lämna ut handlingar, vilket framgår av 11 kap. 4 § OSL. Om uppgiften omfattas av en primär sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten, gäller den dock före den överförda sekretessregleringen. Uppgifterna kan komma att omfattas av statistiksekretess genom en ett tillägg i 7 § OSF om uppgifterna ingår i en sådan undersökning som avses i 24 kap. 8 § andra stycket OSL.

7.13.2 Sekretessbrytande bestämmelse i form av uppgiftsskyldighet från Transportstyrelsen

Förslag: En uppgiftsskyldighet från Transportstyrelsen till de myndigheter som inte redan omfattas av en sekretessbrytande bestämmelse och behöver direktåtkomst, bör införas. Den ska tas in i lagen om Transportstyrelsens olycksdatabas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Trafikverket och Polismyndigheten föreslås få uppgifter genom en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet. Även en kommunal myndighet och en länsstyrelse ska omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen. För Trafikanalys och Statens väg- och transportforskningsinstitut samt andra myndigheter som sysslar med forskning och statistikframställning gäller den sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen första ledet.

En bestämmelse om direktåtkomst måste kompletteras med en sekretessbrytande bestämmelse för att ett överlämnande av uppgifter från Transportstyrelsen till respektive myndighet ska vara genomförbart. Enligt 8 kap. 1 § OSL ska en sekretessbrytande bestämmelse som gäller i förhållande till en svensk myndighet införas i OSL eller i en lag eller förordning som OSL hänvisar till. Om den sekretessbrytande bestämmelsen utformas som en upp-

giftsskyldighet enligt 10 kap. 28 § OSL behöver inte någon hänvisning tas in i OSL. Bestämmelsen ska ta sikte på uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.²⁸ Vid en sekretessbrytande bestämmelse som avser uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska det förstärkta grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket RF beaktas och det innebär att en inskränkning av det lagstadgade grundlagsskyddet enbart får ske genom lag. Vid införande av en sekretessbrytande bestämmelse ska proportionalitetsprincipen beaktas och en avvägning göras varvid den enskildes integritetsintresse ska beaktas i relation till vikten av att uppgifterna lämnas ut. Vilken sekretess uppgifterna omfattas av efter ett utlämnande ska beaktas. I avsnitt 5.12.2 finns integritetsöverväganden i förhållande till en obligatorisk rapportering till Strada från vårdgivare utan samtycke av enskild. Motsvarande resonemang kan föras kring en uppgiftsskyldighet från Transportstyrelsen till nämnda myndigheter. För en acceptans hos de registrerade för en obligatorisk rapportering från vårdgivare, gäller att uppgifternas vidarebehandling är säker och att uppgifter inte sprids på ett sätt som innebär ett otillbörligt integritetsintrång. Eftersom det är ett intrång i den registrerades personliga integritet att bli föremål för en obligatorisk registrering i en olycksdatabas och statistiksekretess gäller för uppgifterna, ska inga uppgifter som direkt kan identifiera en person kunna spridas. Spridningen av uppgifter som indirekt kan identifiera en person ska begränsas och vara omgärdat av höga säkerhetskrav. Samtidigt är databasen Strada delvis inrättad med tanke på att kommuner och andra myndigheter ska kunna ta del av uppgifter om olyckor och erbjuder mycket bra möjligheter för utvärdering av åtgärder lokalt. Incitamentet att kunna använda uppgifterna är stort för forskning, statistik och utvärdering av trafiksäkerhetsarbete. Nyttan med Strada är omvittnat stor, vilket framgår av avsnitt 5. I dagens system, med en frivillig rapportering till Strada, är erfarenheterna från sjukvården att det endast är ett fåtal personer som tackar nej till att delta i Strada. Den enskildes vilja att medverka i Strada förmodas vara minst lika stor för ändamålet utvärdering av trafiksäkerhetsarbete som för forskning och

²⁸ Se prop. 1979/80:2 Del A s. 322.

statistik. Det finns tekniska möjligheter hos Transportstyrelsen att begränsa direktåtkomsten till olika typer av uppgifter, vilket innebär att åtkomsten kan begränsas för olika mottagare utifrån för vilket syfte mottagaren behöver uppgifterna. Den som har behov av uppgifter enbart för utvärdering, uppföljning och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete kan därmed få tillgång till en begränsad del uppgifter för just det ändamålet. En kommun eller en länsstyrelse har behov av uppgifter för kommunen eller länet men har inget behov av uppgifter för en annan kommun eller ett annat län. Även för forskning och statistikändmål rör behoven hos mottagarna en viss avgränsad mängd uppgifter.

En uppgiftsskyldighet kan tas in i lagen på samma sätt som i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet med tillhörande förordning. Det föreslås här att den sekretessbrytande bestämmelsen tas in i lag i stället för förordning på grund av det utökade grundlagsskyddet. Den sekretessbrytande bestämmelsen avser att bryta sekretessen både för direktåtkomst och för utlämnande på medium för automatiserad behandling.

De myndigheter som omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen första ledet utifrån sin huvudsakliga verksamhet och som nu har direktåtkomst, bedöms vara Trafikanalys och Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI). Dessa myndigheter kan också ha behov av Strada för andra ändamål än forskning och statistik såsom för utvärdering och uppföljning av trafiksäkerhetsåtgärder. Det bedöms vara tillräckligt att de omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen om forskning och statistik i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen första ledet. Den sekretessbrytande bestämmelsen som föreslås är avsedd att möjliggöra direktåtkomst för myndigheter som inte uppfyller förutsättningarna i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen första ledet. Det motsvarar myndigheter som behöver uppgifterna för uppföljning, utvärdering eller kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete men inte för forskning eller statistik. En myndighet kan syssla med både forskning och uppföljning. Det får anses tillräckligt att myndigheten omfattas av en av de två sekretessbrytande bestämmelserna, dvs. antingen av 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen första ledet eller den föreslagna bestämmelsen i 13 § i lagen om Transportstyrelsens olycksdatabas.

7.13.3 Direktåtkomst regleras utifrån statistiksekretess

Förslag: Direktåtkomst ska få medges Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Trafikanalys och Trafikverket samt en kommunal myndighet och en länsstyrelse. Även i ett enskilt fall ska Transportstyrelsen få medge direktåtkomst till en fysisk eller juridisk person under förutsättning att det är förenligt med sekretessreglerna.

För att uppgifterna för de utpekade myndigheterna för direktåtkomst ska omfattas av statistiksekretess, föreslås tillägg i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Trafikverket, en kommunal myndighet och länsstyrelserna.

Bedömning: De nu föreslagna myndigheterna har i dag direktåtkomst till Strada. Genom tillägg i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:400) får undersökningarna statistiksekretess hos de myndigheter som får direktåtkomst och som inte redan omfattas av statistiksekretess. För forskning gäller enligt 11 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:300) att regleringen av statistiksekretess överförs om forskningen utförs av en myndighet. Om en enskild forskare ska utföra forskningen överförs inte sekretessen. Transportstyrelsen ska i ett enskilt fall få ge direktåtkomst utifrån en prövning av syftet med uppgifterna och vilken sekretess de omfattas av hos mottagaren. Den tekniska möjligheten att skapa samlingar av uppgifter som inte är integritetskänsliga ska beaktas.

7.13.4 Direktåtkomst för forskning och statistik

I tredje stycket i 24 kap. 8 § finns en möjlighet att lämna ut uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men.

För Stradas ändamål forskning och statistik kan, om en sekretessprövning utfaller till förmån för ett utlämnande, uppgifter lämnas ut av Transportstyrelsen, om uppgifterna är sådana att de behövs för det sökta ändamålet och är nödvändiga för det. Eftersom uppgifterna är pseudonymiserade kan inte en person direkt identifieras, men indirekt identifiering kan ske. Om sådana uppgifter lämnas ut till en myndighet genom direktåtkomst, överförs sekretessregleringen enligt 11 kap. 4 § OSL till den mottagande myndigheten om inte någon primär sekretessbestämmelse gäller för uppgifterna hos den mottagande myndigheten. För en mottagare som har direktåtkomst till en annan myndighets databas eller register gäller den mottagande myndighetens registerlag vid behandlingen som huvudregel. Om inte behandlingen träffas av någon registerlag gäller PuL och senare dataskyddsförordningen. Det behövs en nationell bestämmelse om det ska vara tillåtet att behandla känsliga personuppgifter, i det här fallet uppgifter om hälsa, vilket 19 § PuL nu utgör. När PuL upphävs och dataskyddsförordningen i stället gäller, kan det bli så att en liknande bestämmelse kommer att gälla generellt till följd av Dataskyddsutredningens kommande förslag. Det är dock oklart i nuläget. Det innebär att när en mottagande myndighet behandlar personuppgifter efter direktåtkomst, beror det på den myndighetens registerlag i vilken utsträckning uppgifter om hälsa kan behandlas. Utgångspunkten för den här promemorian är att när dataskyddsförordningen träder i kraft och genom Dataskyddsutredningens arbete, kommer den här frågan liksom andra frågor av detta slag att vara lösta.

Slutsatsen av ovanstående är att för forskning och statistik kan direktåtkomst ske utifrån nu gällande regler i OSL. En överföring av sekretessregleringen sker enligt 11 kap. 4 § OSL om mottagaren är en myndighet. Om uppgifterna hos den mottagande myndigheten omfattas av en primär sekretess, gäller den i stället för den överförda sekretessen. De mottagare som i dag är användare av uttagswebben och använder uppgifterna för ändamålet forskning är Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och universitet och högskolor. Det noteras att Chalmers tekniska högskola, vilken ingår bland användarna, samt vissa andra högskolor inte är myndigheter men är likställda med en myndighet enligt 2 kap. 4 § OSL jämförd med bilagan till OSL. En myndighet som är verksam inom

forskning omfattas av bestämmelserna i 24 kap. i OSL. Det finns ingen primär sekretessbestämmelse i det kapitlet som träffar forskning om trafiksäkerhet. Överföring av sekretessregleringen innebär att sekretessen enligt 24 kap. 8 § ska tillämpas när uppgifterna finns hos forskningsmyndigheten och fråga uppstår vilka uppgifter som kan lämnas ut därifrån. Direktåtkomst bör kunna medges utpekade forskningsmyndigheter med stöd av nuvarande författningar eftersom det finns en sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. 8 § OSL.

För statistikändamål är Trafikanalys den mottagare som har uttagswebben. När uppgifterna finns hos Trafikanalys omfattas de av statistiksekretessen i 24 kap. 8 §. Trafikanalys bör pekas ut i lagen som en myndighet som kan få direktåtkomst.

Det förutsätts att den datamängd som direktåtkomst ska gälla för är minimerad till sådana uppgifter som behövs för ändamålet genom lämpliga behörighetsbegränsningar. De uppgifter som bör kunna ingå i direktåtkomst för forskning och statistik är sådana som efter en skadeprovning i enlighet med 24 kap. 8 § tredje stycket skulle kunna lämnas ut med beaktande av syftet forskning och statistik för den myndighet som ansöker om direktåtkomst.

7.13.5 Direktåtkomst efter ansökan till andra mottagare

Det bedöms som lämpligt att Transportstyrelsen efter en ansökan, ska kunna besluta om direktåtkomst för andra fysiska och juridiska personer. Universitet och högskolor kan från tid till annan ha behov av direktåtkomst till Strada och Transportstyrelsen bör få ge direktåtkomst till en sådan mottagare efter en ansökan. För dem gäller den sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 § tredje stycket. Regleringen om statistiksekretess förs över till universitetet eller högskolan med stöd av 11 kap. 4 § vid direktåtkomst. En sådan direktåtkomst bör kunna vara tidsbegränsad. Transportstyrelsen ska också ha en möjlighet att bevilja direktåtkomst till en annan fysisk eller juridisk person efter en provning i ett enskilt fall. Möjligheten till att skapa samlingar med uppgifter som inte ens indirekt kan identifiera en person bör beaktas liksom vilken sekretess som uppgifterna får hos mottagaren.

7.13.6 Möjligheter att lämna ut uppgifter för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring utan samtycke

Trafikverket, Polismyndigheten, kommuner, länsstyrelser samt företag och trafiksäkerhetsorganisationer har ett intresse av att använda Strada för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete. För ändamålen uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring kan inte uppgifter som indirekt kan identifiera en person lämnas ut med direktåtkomst med dagens regelverk. En åtskillnad mellan forskning å ena sidan och utvärderingsarbete å den andra sidan ska upprätthållas enligt praxis. Vid en indirekt identifiering ska hänsyn tas till kännedom om uppgifter som kan finnas utanför databasen. Det innebär att även pseudonymiserade uppgifter i viss kombination med varandra inte kan lämnas ut eftersom det kan leda till en identifiering av en viss person. En olycka på en liten ort kan vara allmänt känd och i kombination med en annars harmlös uppgift kan en person identifieras. Sekretessprövningen kan bli omfattande när det som i Strada finns en stor mängd uppgifter som även efter pseudonymisering indirekt kan identifiera en person. Det finns dock många uppgifter som inte kan identifiera en person som kan vara av värde för vissa intressenter. Olika data om vägar, olyckstyper och trafikregler kan t.ex. vara av värde för en väghållare, som kanske inte är intresserad av skadegrad eller diagnos vid skador.

Slutsatsen är att direktåtkomst via uttagswebben på det sättet som nu förekommer för Stradas del med ett samtycke, inte är genomförbart utan ett samtycke eller ett sekretessgenombrott för ändamålen uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete. Mottagarna utgörs av myndigheter, kommuner, länsstyrelser, trafiksäkerhetsorganisationer och företag. När de behandlar personuppgifter vid direktåtkomst gäller deras respektive registerlagar beroende på syftet med behandlingen. Om ingen registerlag träffar behandlingen, gäller PuL. Under 2018 kommer dataskyddsförordningen att gälla i stället för PuL. För att känsliga personuppgifter ska kunna behandlas krävs det nationella regler som möjliggör det. Dataskyddsutredningen ser över sådana regler för närvarande. Det är svårt att avgränsa de uppgifter som indirekt kan hänföras till en person i förväg, eftersom hänsyn ska tas till vad som kan vara allmänt känt om en olycka eller till att vissa uppgifter

sticker ut på ett visst sätt, trots pseudonymiseringen. Vid direktåtkomst måste en sådan avgränsning kunna göras i förväg. Dessutom måste det beaktas vilket sekretesskydd som uppgifterna omfattas av hos mottagaren. Om en mottagare inte är en myndighet eller likställd med en myndighet, omfattas mottagaren inte av OSL:s bestämmelser. Det talar emot att organ som inte är myndigheter ska kunna ha direktåtkomst till uppgifter som indirekt kan hänföras till en enskild. Det får dock anses lämpligt att Transportstyrelsen i ett enskilt fall ändå får bevilja direktåtkomst till fysiska och juridiska personer och då inte bara till myndigheter utan till företag och enskilda, eftersom det kan finnas fall där ett sådant utlämnande kan ske utan någon risk. Det skulle dessutom vara tänkbart att bevilja direktåtkomst till uppgifter som inte ens indirekt kunde hänföras till en enskild, om intresse för det finns. Genom tekniska lösningar kan åtkomst för vissa mottagare begränsas på så sätt att inte ens en indirekt identifiering kan ske.

7.13.7 Tillägg i 7 § OSF

För att uppgifter från Strada ska få ett sekretesskydd motsvarande statistiksekretess hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polismyndigheten, Trafikverket, en kommunal myndighet eller en länsstyrelse behövs tillägg i 7 § OSF. Tillägget bör leda till att undersökningar om trafiksäkerhetsinsatser ska omfattas av statistiksekretess. Det finns stöd för att sådana undersökningar kan ingå bland undersökningar som avses i 7 § OSF i förarbetena till OSL och i de befintliga undersökningarna som finns uppräknade. Bland annat ingår Trafikverkets djupstudier redan bland de undersökningar som omfattas, liksom för MSB undersökningar av olyckshändelser och räddningsinsatser.

Utvärdering av trafiksäkerhetsarbete har ett högt samhällsintresse. Ansvaret berör flera myndigheter, varav Trafikverket, Polismyndigheten, MSB, kommuner och länsstyrelser får sägas vara centrala. Om uppgifterna får samma sekretesskydd som hos Transportstyrelsen, sker inget betydande intrång i den personliga integriteten för enskilda registrerade om dessa myndigheter får tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst eller vid utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Om man jämför med cancerregistret som Socialstyrelsen för, framkommer att även det registret, för vilket en uppgiftsskyldighet föreligger för vårdgivare, förs för både forskning och statistik samt utvärdering och uppföljning av vården. Endast Socialstyrelsen gör de utvärderingar och uppföljningar som äger rum och ingen annan än Socialstyrelsen har direktåtkomst till registret, jfr 8 § lagen (1998:543) om hälsodataregister och 3 § förordningen (2001:709) om cancerregister hos Socialstyrelsen. I cancerregistret finns en pseudonymiserad del av personuppgifter men inte heller till den delen ges direktåtkomst för någon annan myndighet. Med hänsyn till sina ändamål får det antas att cancerregistret innehåller fler uppgifter om hälsa än Strada.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att med statistiksekretess för uppgifterna hos de nämnda myndigheterna utgör inte en uppgiftsskyldighet från Transportstyrelsen till de berörda myndigheterna något integritetsintrång för de registrerade.

7.13.8 Några alternativa lösningar

Det finns några alternativa lösningar till en sekretessbrytande bestämmelse för att möjliggöra direktåtkomst för utlämnande av uppgifter för ändamålen utvärdering, uppföljning och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete. En tänkbar lösning är att skapa en databas med enbart sådana uppgifter som inte indirekt kan hänföras till en enskild. En annan möjlighet är att vid insamlandet av uppgifter från den enskilde fråga om samtycke för utlämnande av uppgifterna för de nämnda ändamålen och endast tillåta direktåtkomst till den datamängd för vilken samtycke till ett utlämnande har getts.

7.13.9 Kan samtycke för utlämnande för vissa ändamål användas?

En annan möjlighet än en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet skulle kunna vara att inhämta ett samtycke från den enskilde för att uppgifterna får lämnas ut till de aktuella mottagarna för ändamålen uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete. Att ett samtycke bryter sekretess framgår av 10 kap. 1 §

jämförd med 12 kap. OSL. Det skulle kunna genomföras på följande sätt. Insamlingen av uppgifter ska ske för samtliga ändamål, dvs. för forskning, statistik och utvärdering, uppföljning och kvalitetssäkring av trafiksäkerheten. Det ska vara en obligatorisk insamling för samtliga ändamål, eftersom alla uppgifter ska kunna användas för samtliga ändamål. Transportstyrelsen ska ha rätt att behandla uppgifterna för samtliga ändamål. Vid insamlingen bör Polismyndigheten och vårdgivarna informera om att alla uppgifterna kommer att användas för statistik och forskning inom trafiksäkerhet (obligatoriskt) men därutöver fråga personen om han eller hon godtar att uppgifterna också lämnas ut till en myndighet för ändamålen uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete. Det skulle för vårdgivarna inte utgöra något ytterligare moment jämfört med i dag, eftersom de i dag frågar om ett samtycke till att ingå i Strada som helhet, vilket framgår av den trafikskadejournal som en patient fyller i och som ligger till grund för rapporteringen. För Polismyndighetens del bedöms det inte innebära någon större svårighet att hantera detta heller genom information och utformning av ett formulär för rapportering. Transportstyrelsen bör också kunna anpassa de elektroniska systemen så att uppgifter om dem som har svarat nej på frågan att medverka till uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring inte görs tillgängliga för direktåtkomst för mottagare som har åtkomst för de ändamålen. Ett medgivande att lämna ut uppgifter bryter den sekretessen i 24 kap. 8 § tredje stycket för uppgifter som indirekt kan hänföras till en enskild person. Medgivande att lämna ut uppgifter bryter också den absoluta sekretessen i 24 kap. 8 § första stycket, men direktåtkomst till uppgifter som direkt kan identifiera en enskild (personnummer och registreringsnummer) ska inte kunna ske i Strada, eftersom alla uppgifter är pseudonymiserade. Vid ett sådant förfarande behövs inte någon sekretessbrytande bestämmelse i OSL. Om mottagaren är en myndighet, överförs statistiksekretessen till myndigheten om den mottagande myndigheten inte har någon primär sekretessbestämmelse som gäller för uppgifterna.

Om det är frivilligt för en person som har råkat ut för en trafikolycka och uppsöker akutsjukvård att göra sina uppgifter tillgängliga för myndigheter för ändamålen uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring, kan konsekvensen bli att ett visst antal personer inte vill medverka till detta. Det är ändå rimligt att anta att många

personer kommer att gå med på att uppgifter om dem lämnas i pseudonymiserad form för syftet att förbättra trafiksäkerheten. För detta talar erfarenheterna av nuvarande rapportörer från sjukvården som uppger att det är ett fåtal som i dag tackar nej till att bli registrerade i Strada. Det skulle få vissa följor för dem som gör löpande uppföljningar samt utvärderingar och kvalitetsutvärderingar om personer har tackat nej till att delta, eftersom underlaget inte blir lika heltäckande som med en uppgiftsskyldighet. Det förutsätts att Transportstyrelsen kan göra lämpliga avgränsningar av uppgifter och då endast tillåta åtkomst till data som rör personer som samtycker till ett utlämnande för de ändamålen. Informationen till personerna om användningen är central. Detta alternativ skulle kunna genomföras men det framstår som mer komplicerat för Transportstyrelsen att hantera ett sådant alternativ och det riskerar att framstå som oklart för den enskilde vad som gäller och vad samtycket omfattar.

7.13.10 Överväganden

Bland de befintliga sekretessbrytande bestämmelserna i OSL finns i 10 kap. 2 § finns en bestämmelse om nödvändigt utlämnande, vilken bryter sekretess generellt. Utlämnandet ska vara nödvändigt för att den mottagande myndigheten ska kunna fullgöra sitt arbete. Den är inte tillämplig eftersom det inte kan sägas att utlämnandet är nödvändigt. Någon annan bestämmelse i 10 kap. är inte heller tillämplig. Det alternativ som innebär den enklaste hanteringen för Transportstyrelsen i praktiken skulle vara ett alternativ som inte kräver något samtyckesförfarande och det leder till att en uppgiftsskyldighet föreslås.

7.13.11 Uttag genom en accessdatabas är att likställa med ett utlämnande på medium för automatiserad behandling

Förslag: Utlämnande av uppgifter från Strada får ske på medium för automatiserad behandling om personuppgifterna får lämnas ut enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Bedömning: Ett utlämnande på medium för automatiserad behandling föregås av en fråga från mottagaren och en sekretessprövning hos Transportstyrelsen. Den sekretessbrytande bestämmelsen som föreslås avser att täcka även detta sätt att lämna ut uppgifter. De begränsningar som statistiksekretessen innebär får anses utgöra ett högt skydd mot integritetsintrång. Med tillägget i 7 § OSF omfattas uppgifterna av sekretess hos vissa myndigheter. Det innebär att de skulle kunna få ta del av fler känsliga uppgifter än andra som inte har en sekretessreglering av samma omfattning.

Den tekniska utvecklingen går fort och olika elektroniska utlämnandesätt är numera möjliga, vilket framgår av bland annat HFD 2015 ref. 61. Författningsregleringen av utlämnande på medium för automatiserad behandling bör vara så generell att olika tekniska utlämnanden omfattas. Avgörande är om utlämnandet föregås av en fråga och därmed en sekretessprövning. Det är en i tiden avgränsad del uppgifter som prövas.

Det finns i dag en möjlighet att få uppgifter från Strada via en så kallad accessdatabas. Den som får en sådan databas har först vänt sig till Transportstyrelsen med en begäran om vissa uppgifter ur Strada. Transportstyrelsen ställer samma krav som vid tillgång till uttagswebben, dvs. ett trafiksäkerhetsrelaterat arbete, en genomgången utbildning samt en sekretessförsäkran. Transportstyrelsen har två sätt för utlämnande. Det ena går till så att en CD-skiva bränns med krypterade uppgifter och sänds rekommenderat till mottagaren som också får ett log in för att kunna läsa uppgifterna. Villkoren för att behandla uppgifterna är att CD-skivan förstörs efter användning samt att uppgifterna inte får spridas, bland annat. Det andra tillvägagångssättet innebär att en säker så kallad FTP-fil skickas till mottagaren. Uppgifterna är krypterade och kan bara läsas med hjälp av personligt log in. Samma säkerhetskrav gäller i

övrigt som vid utlämnande av en CD-skiva. Accessdatabasen innehåller uppgifter för en viss tidsperiod. Vissa mottagare har avtal om att regelbundet två gånger per år få sådana accessdatabaser. Det har framkommit vid kontakter med Chalmers tekniska högskola att denna form av uttag är helt avgörande för att kunna använda data för forskningen. Data för en lång tidsperiod kan då bli sökbar, vilket inte fungerar praktiskt med uttagswebben. I materialet kan sökningar ske fritt. Det är bara pseudonymiserade uppgifter som ska finnas i databasen.

Mot bakgrund av vad som framgår av ovanstående görs den bedömningen att uppgifter från Strada via en accessdatabas omfattas av begreppet utlämnande på medium för automatiserad behandling. På grund av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § gäller att ett utlämnande bara kan ske om förutsättningarna i tredje stycket är uppfyllda. För forskningsändamål bryts sekretessen om skadeprövningen utfaller till förmån för ett utlämnande. För forskningsändamål gäller att om en myndighet i sin forskningsverksamhet från en annan myndighet får en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten enligt 11 kap. 3 § OSL. För statistikändamål gäller att uppgifterna omfattas av statistiksekretess om de ska användas i en särskild verksamhet för statistik, vilket Transportstyrelsen får avgöra. Den sekretessbrytande bestämmelsen som föreslås i avsnitt 7.13.2 är avsedd att omfatta även detta utlämnandesätt. Det bör leda till att samma myndigheter samt kommuner och länsstyrelser som har möjlighet till direktåtkomst kan få uppgifter på medium för automatiserad behandling. Även fysiska och juridiska personer ska kunna få sådan åtkomst i ett enskilt fall men då en begränsad del uppgifter utifrån sekretessprövningen.

7.14 Gallring

Förslag: Personuppgifter i Strada ska gallras när de inte längre behövs för ändamålen med databasen. Pågående lagstiftningsärende ska beaktas vid den vidare behandlingen.

I dagens Strada-system gallras inte några personuppgifter. Uppgifter finns alltså kvar i systemet på obegränsad tid. Det finns en stor mängd personuppgifter i Strada, men inga uppgifter är direkt hänförliga till en enskild person. Kodnycklarna sparas också för obegränsad tid hos en person på Transportstyrelsen. Känsliga personuppgifter om hälsa ingår i de bevarade uppgifterna. Anledningen till att kodnycklarna sparas är att de behövs då uppgifterna används för forskningsändamål, varvid etikprövningslagens regler innebär ett krav på identifiering av personer som ska vara föremål för forskningen. Kodnycklarna behövs också för att en registrerad ska kunna få vissa åtgärder vidtagna, t.ex. bli borttagen från registret. I sitt remissvar över SOU 2014:24 uppgav Datainspektionen att det kunde ifrågasättas hur länge uppgifterna i Strada skulle få bevaras i identifierbart skick.

Av nuvarande 8 § i PuL framgår det i första stycket att lagens bestämmelser inte tillämpas i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. TF, att lämna ut personuppgifter. Av andra stycket framgår att bestämmelserna i PuL inte hindrar att en myndighet arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial tas om hand av en arkivmyndighet. Av förarbetena till PuL (prop. 1997/98:44 s. 47–48) framgår att detta undantag infördes eftersom dataskyddsdirektivet föreskrev att bevarande av allmänna handlingar inte är tillåtet för känsliga personuppgifter.

Kravet på att minimera lagring av personuppgifter finns i 9 § första stycket i PuL. Det framgår i PuL:s bestämmelser att personuppgifter inte får bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. För historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål får personuppgifter dock bevaras under längre tid, men inte längre än vad som behövs för de ändamålen enligt 9 § tredje stycket PuL. Det finns också en bestämmelse om begränsning av rätten att vidta åtgärder mot den registrerade när det gäller sådana uppgifter (9 § fjärde stycket PuL).

Det sistnämnda undantaget är inte relevant för personuppgifter i Strada, eftersom de inte ligger till grund för åtgärder mot någon person.

7.14.1 Arkivlagens bestämmelser

I arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446) finns bestämmelser om bevarande av uppgifter hos myndigheter och vissa andra organ. Utgångspunkten i arkivlagen är att allmänna handlingar ska bevaras, vilket framgår av 3 § tredje stycket i arkivlagen. Det anges också i 3 § att myndigheternas arkiv är en del av det nationella kulturarvet och att en myndighets arkiv ska kunna tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipning och förvaltning och forskningens behov. Det ska noteras att med forskning avses i arkivlagen inte bara vetenskaplig forskning utan också amatörforskning, såsom släktforskning. I 10 § arkivlagen sägs att allmänna handlingar får gallras, men att hänsyn då ska tas till att arkiven utgör en del av det nationella kulturarvet. Det framgår av 10 § andra stycket arkivlagen att om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning gäller dessa bestämmelser i stället. Gallringsbestämmelser i särskilda registerförfattningar är sådana specialförfattningar som har företräde före arkivlagens bestämmelser. I registerförfattningar är principen ofta att uppgifterna ska gallras efter en bestämd tid. Av 14 § arkivförordningen framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning. Det innebär att om inget annat anges om gallring i en registerlag eller förordning, gäller för en statlig myndighet arkivlagens och arkivförordningens bestämmelser samt Riksarkivets föreskrifter. I PuL anges att personuppgifter ska gallras när de inte längre behövs. Den bestämmelsen är dock inte en sådan specialbestämmelse som går före arkivlagens bestämmelser med stöd av 8 § andra stycket PuL, vilken anger att arkivlagens bestämmelser har företräde.

7.14.2 Dataskyddsförordningens bestämmelser om arkivering

Av artikel 5.1 e i dataskyddsförordningen anges följande. Personuppgifter ska vid behandling förvaras i en form som förhindrar identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Personuppgifter får lagras under en längre period i den mån som uppgifterna uteslutande behandlas för arkiveringsändamål i allmänhetens intresse eller för vetenskapliga och historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 83.1, under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt förordningen genomförs för att garantera den registrerades fri- och rättigheter. Av artikel 83.1 framgår att skyddsåtgärder för en registrerads fri- och rättigheter ska vidtas, vilka får inbegripa pseudonymisering, om behandlingsåtgärderna kan uppfyllas med sådana uppgifter. Den bestämmelsen som i dag finns i 9 § fjärde stycket PuL är ett exempel på en skyddsåtgärd för en registrerads integritet. Där anges att sådana personuppgifter som får behandlas för historiska, statistiska och vetenskapliga ändamål inte får användas för att vidta åtgärder mot en registrerad om denne inte lämnat sitt samtycke eller det finns synnerliga skäl. Eftersom uppgifterna i Strada inte används för att vidta några åtgärder mot en enskild registrerad, är en sådan skyddsbestämmelse inte användbar i en författning för Strada.

Bestämmelserna i dataskyddsförordningen går ut på att när en identifiering inte längre behövs för den i och för sig berättigade behandling för historiska ändamål, forskning, eller statistikändamål, ska identifieringsmöjligheterna tas bort. Av artikel 83.2, som tar sikte på behandling för vetenskapliga och historiska ändamål, framgår att undantag får införas i nationell lagstiftning eller i unionslagstiftning om rättigheter som finns i artiklarna 15 (den registrerades rätt att få veta om han eller hon behandlas och rätt till information om behandlingen), 16 (rätt till rättelse av felaktig personuppgift), 17 a (rätt till begränsning av behandling) och artikel 19 (rätt att göra invändningar mot behandling enligt artiklarna 6.1 e och f). För behandling som rör statistiska ändamål får medlemsländer införa begränsningar i nationell lagstiftning av rättigheter i samma artiklar, samt för rättigheter i artiklarna 17 b (anmälningsskyldighet avseende rättelse) och 18 (rätt till upp-

giftsportabilitet, vilket innebär att man får med sig uppgifterna från en personuppgiftsansvarig till en annan). Sammanfattningsvis får alltså nationell lagstiftning innehålla undantag från sådana rättigheter i dataskyddsförordningen som den registrerade har och som kräver en identifiering av den registrerade. En personuppgiftsansvarig behöver inte bevara nycklar till att avkoda avidentifierade personuppgifter endast för att kunna svara på om en person är registrerad hos denne och liknande frågor och om det vore det enda skälet till att kodnycklar bevaras, kan det genom nationell lagstiftning bestämmas att sådan information inte behöver lämnas.

7.14.3 Alternativa sätt att reglera gallring

I registerlagar finns exempel på bestämmelser om att gallring ska ske efter ett visst antal år. En vanlig lösning är också att ta in en bestämmelse i lagen om att personuppgifter ska gallras när de inte längre behövs och ge bemyndigande till myndigheten på området att utfärda närmare föreskrifter om gallringen. Så är gallringen reglerad i lagen (2001:99) om den officiella statistiken. I förarbetena till den lagen (prop. 1994/95:200) anförde regeringen följande angående frågan om gallring. Utgångspunkten för integritetskänsliga statistikregister borde vara att personuppgifterna gallras när ändamålet är uppfyllt, dvs. när uppgifterna inte längre behövs för att framställa officiell statistik. Det är svårt för någon annan än den statistikansvariga myndigheten att bedöma den saken och det är därmed svårt att sätta en generell längsta tid för bevarande. För longitudinella uppföljningar, dvs. sådana som avser en mätning över tid av en viss företeelse, krävs en längre bevarandetid än tio år. Regeringen framhöll också att intresset av att bevara uppgifterna var stort även för forskning och för det nationella kulturarvet. Integritetsaspekten får vägas mot bevarandointressena, vilket är en svår uppgift. I 19 § i lagen om den officiella statistiken anges att personuppgifter ska gallras när de inte längre behövs för sitt ändamål och regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från den skyldigheten om gallring skulle äventyra arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet eller strida mot forskningens behov. Därvid ska behovet av skydd för den enskildes personliga integritet särskilt beaktas. I förordningen om den officiella statistiken anges att innan en statistik-

ansvarig myndighet gallrar uppgifter enligt 19 § första stycket ovan nämnda lag ska regeringen underrätta Riksarkivet. Riksarkivet får meddela föreskrifter om undantag från gallring enligt 19 § andra stycket samma lag. I LVTR och FVTR finns liknande bestämmelser, med bemyndigande för Riksarkivet att meddela föreskrifter om gallring eller bevarande.

7.14.4 Överväganden om gallring

För Transportstyrelsen gäller arkivlagen och arkivförordningens bestämmelser om bevarande av uppgifter i allmänna handlingar om inget annat anges i en speciell registerlag. Det innebär en presumtion för bevarande av allmänna handlingar, men gallring kan också få ske och i sådant fall meddelar Riksarkivet beslut eller föreskrifter om gallringen. Det gäller om ingen reglering görs i den särskilda lagen för Strada.

Dataskyddsutredningen ska bland annat behandla frågor om myndigheters bevarande av allmänna handlingar och myndigheters möjligheter att använda uppgifter i dessa handlingar samt möjligheten till behandling av personuppgifter för arkivering hos arkivmyndighet och för användning av personuppgifter för statistiska, vetenskapliga och forskningsändamål. Det rör alltså frågor som i dag regleras i 8 § andra stycket och 9 § 2–4 styckena PuL. Om bestämmelser liknande de nu gällande i PuL tas in i en gemensam lag blir rättsläget detsamma som nu.

Ett av ändamålen med Strada är att utgöra underlag för framställning av officiell statistik inom trafiksäkerhetsområdet. Strada har därmed likheter med ett statistikregister, vilket togs upp i SOU 2001:29 s. 292–293. I det betänkandet lades det fram förslag om att personuppgifter i Strada skulle gallras när de inte längre behövdes och det föreslogs ett bemyndigande till Riksarkivet att meddela föreskrifter om gallringen skulle äventyra de intressen som arkivlagstiftningen syftar till att tillgodose.

Ett annat av ändamålen med Strada är och föreslås även i fortsättningen vara att tillhandahålla data från olyckor som underlag för forskning inom trafiksäkerhetsområdet.

Registerforskningsutredningen har i SOU 2014:45 *Unik kunskap genom registerforskning* behandlat frågan om registerforskning, med vilket avses forskning som görs utifrån myndighetsregister. I

betänkandet uttalas att sådana register ofta är upprättade för andra ändamål än forskning men de utgör en ovärderlig kunskapsbas för forskning. Vid longitudinella studier följer man individer eller studerar en och samma företeelse under lång tid och registerforskning har då fördelar eftersom en forskare vid registerforskning inte vid upprepade tillfällen behöver ta kontakt med en individ som är föremål för forskningen. I den lag som föreslogs av utredningen togs en gallringsbestämmelse in för sådana uppgifter som inte längre behövdes för ändamålen. Det uttalades att data normalt sett behövde bevaras under lång tid men att det fanns situationer då personuppgifter inte längre behövdes och då kunde gallras. Det föreslogs också ett kodnyckelförfarande för avidentifierade personuppgifter och att kodnycklarna skulle sparas i 20 år med möjlighet till förlängning. Om förlängning inte hade begärts av en myndighet, var det en situation då personuppgifterna inte längre behövdes i identifierbart skick och de kunde då gallras.

7.14.5 Sammanfattning

De gallringsbestämmelser som ska gälla bör inte lägga hinder i vägen för ändamålen med Strada. Samtidigt ska integritetsaspekterna för de registrerade beaktas vid bestämmelsernas utformning. Personuppgifter behöver inte heller enligt dataskyddsförordningen bevaras i identifierbart skick enbart för att den personuppgiftsansvarige ska kunna svara på frågor om den registrerade behandlas i ett register eller inte, men det krävs en nationell reglering om det ska gälla. De gallringsbestämmelser som finns i lagen (2001:99) om den officiella statistiken och i Registerforskningsutredningens förslag i SOU 2014:45 om en databas för registerforskning, får anses lämplig även för Strada. Det innebär att personuppgifterna ska gallras när de inte längre behövs. Möjligen skulle en regel om gallring av kodnycklarna efter 20 år vara lämplig för Strada. Konsekvenserna av en sådan gallring har inte kunnat överblickas och därför ges inte ett sådant förslag. På samma sätt som i lagen (2001:99) om den officiella statistiken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om bevarande. Det är lämpligt att Riksarkivet får meddela föreskrifter om gallring.

7.15 Bemyndiganden

Förslag: I lagen ska finnas en bestämmelse som innehåller bemyndiganden. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska bemyndigas att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet till databasen, behörighets- och säkerhetskrav vid uttag från databasen samt om undantag från gallringsskyldigheten. I förordningen ska vidaredelegation ges till Transportstyrelsen och Riksarkivet. I avsnitt 8 finns ett förslag om att Transportstyrelsen ska få ersätta vårdgivarna för deras rapportering. Även för den ersättningen ska Transportstyrelsen få meddela föreskrifter.

Bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen, RF, reglerar normgivningsmaktens fördelning mellan riksdag, regering och myndigheter. Till det obligatoriska lagområdet hör föreskrifter som reglerar bl.a. enskildas personliga ställning och förpliktelser som riktas mot en enskild.

Regeringen kan med stöd av sin restkompetens meddela sådana föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. En statlig förvaltningsmyndighets arbetsuppgifter hör till restkompetensen. Det innebär att Polismyndighetens uppgiftsskyldighet att rapportera i olycksdatabasen inte behöver tas in i lag eller kräver ett bemyndigande i lag. I dag är den skyldigheten reglerad i kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor och i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor vad gäller olyckor med fritidsbåt. Eftersom uppgiftsskyldigheten rör enskilda och för att göra författningarna mer överskådliga, tas Polismyndighetens rapporteringsskyldighet in i lag och inte i förordning.

I 3 § i ovan nämnda kungörelse anges att Transportstyrelsen efter samråd med Trafikanalys och Polismyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för rapporteringen. Detsamma föreslås nu men med tillägget att också Socialstyrelsen ska höras, på grund av vårdgivarnas rapporteringsplikt.

Även de sekretessbrytande bestämmelserna mellan myndigheter som möjliggör direktåtkomst och elektroniskt utlämnande tas in i lag och inte i förordning.

Med föreskrifter om uppgiftsskyldighet avses t.ex. föreskrifter om vilka vårdgivare som ska rapportera till Strada och närmare uppgifter om vilken typ av skador inom t.ex. fritidssjöfarten som ska rapporteras. Föreskrifter om behörighets- och säkerhetskrav vid åtkomst till uppgifter ska också kunna meddelas. Riksarkivet ska få meddela föreskrifter om undantag från gallringsbestämmelsen, vilket ska framgå av förordningen om Transportstyrelsens olycksdatabas.

Regeringen får utan bemyndigande meddela verkställighetsföreskrifter i förordning, vilket också kan delegeras vidare till myndighet, jfr 8 kap. 7 § första stycket 1 RF. Sådana kan fylla ut eller precisera en lagbestämmelse. Transportstyrelsen bör meddela sådana föreskrifter, vilket ska framgå i förordningen om Transportstyrelsens olycksdatabas.

8 Finansiering av Strada

8.1 Avsnittets innehåll

I detta avsnitt behandlas Transportstyrelsens kostnader för Strada. Olika alternativ till finansiering tas upp. Det föreslås att Strada finansieras genom anslag till Transportstyrelsen och att avgifter i uppdragsverksamhet tas ut för utlämnande av uppgifter. Förslag lämnas också som innebär att Transportstyrelsen från sitt anslag får lämna viss ersättning till vårdgivarna för deras rapportering av uppgifter i databasen.

8.2 Nuvarande finansiering av Strada

8.2.1 Transportstyrelsens kostnader

Transportstyrelsen ansvarar i egenskap av registerhållare i dag för driftskostnaderna för Strada, såsom OH-kostnader, indirekta kostnader, personalkostnader för Transportstyrelsens personal, utbildning av rapportörer inom sjukvård och polis samt för uttagshanteringen. Även ersättning till de rapporterade vårdinrättningarna utges av Transportstyrelsen. Finansieringen sker genom förvaltningsanslaget, dvs. genom statens skatteintäkter. På samma sätt finansierades Strada när Vägverket förde databasen innan 2009. Polismyndigheten finansierar sin rapportering till Strada med sitt anslag.

Av uppgifter från Transportstyrelsen framgår att för 2015 var kostnaderna för Strada följande. De totala kostnaderna för Transportstyrelsen för Strada var 34,2 miljoner kronor. Av den totala summan utgjorde ersättning till vårdgivarna 12,8 miljoner kronor. Antalet rapporter till Strada från vårdgivarna uppgick sammanlagt till cirka 39 000 under 2015. Varje rapport avser en person, varför

en olycka kan föranleda flera rapporter. Kostnaderna för utbildning av rapportörer hos vårdgivare och Polismyndigheten samt för dem som har tillgång till uttagswebben, var sammalagt 1,9 miljoner kronor. De indirekta kostnaderna, inklusive OH-kostnader var 8,4 miljoner kronor. Övriga kostnader för Transportstyrelsen, 11,1 miljoner kronor, avser andra interna kostnader såsom arbetstid och övriga IT-kostnader.

Ersättningen från Transportstyrelsen till de rapporterande vårdgivarna utgår i enlighet med avtal och utifrån en ersättningsmodell, vilken framgår av avsnitt 3.6. Ersättningsmodellen tillämpas sedan 2010 och har föregåtts av en utredning av hur rapporteringen går till, undersökning av vilka kategorier av de anställda som rapporterar och tidsstudier för rapporteringen vid samtliga de sjukhus som rapporterade 2010.¹

Ersättningen till vårdgivarna består av en fast ersättning och en rörlig ersättning, bestående av en grundersättning per rapport och tre bonusar som kan utgå. Den fasta ersättningen är 30 000 kronor till varje rapporterande akutsjukhus. Det framgår av utredningen i Transportstyrelsens ovan nämnda rapport att endast en tredjedel av den totala arbetstiden för den rapporterande personalen på sjukhusen var kopplad till själva registreringen. Av den övriga tiden tog medicinsk uppföljning via journaler 38 procent av tiden och övrig tid lades på information och utbildning av personal, framtagande av statistik och kvalitetsuppföljningar, insamling av trafikskadejournaler, nätverksmöten och support och dataproblem. Enligt rapporten ska den fasta ersättningen finansiera tid för nätverksmöten, 16 000 kronor per år avseende 4 dagar och två personer, informationstid, 5 000 kronor, materialkostnader, 5 000 kronor och utbildningstid, 4 000 kronor per år (cirka 2 dagar per år). Den rörliga delen av ersättningen består av en grunddel, som för närvarande är 180 kronor per rapport och tre olika bonusar, om totalt 100 kronor, som kan utgå för snabb rapportering, om en position är angiven i rapporten och om fler än 1 000 rapporter hanteras per år på sjukhuset. Tiden för att upprätta en rapport är beräknad till 30 minuter och ersättningen är beräknad utifrån en lön för en sjuksköterska, eftersom 63 procent av den rapporterande personalen var sjuk-

¹ Se Transportstyrelsens rapport Transportstyrelsen Ersättning till sjukvården, 2010-02-16, Vägtrafikavdelningen, strategienheten.

sköterskor och övriga var medicinska sekreterare eller undersköterskor.²

I avsnitt 3.9 och 3.10 samt 5.4. beskrivs vad en samhällsekonomisk analys av Strada-verksamheten utvisar. Trafikolyckorna kostar samhället cirka 22 miljarder kronor per år. För att sätta in åtgärder för att förebygga och minska antalet trafikolyckor, krävs det ett pålitligt kunskapsunderlag om olyckor och skador som grund för beslut som fattas av olika aktörer som har ansvar för trafiksäkerhet. Strada har visat sig vara ett viktigt verktyg för att ge aktörerna relevant information som underlag för beslut och åtgärder. Det framgår dock att en förutsättning för nyttan med uppgifter från Strada är att de håller hög kvalitet och uppfyller de krav som ställs för statistik. Sett i ett samhällsekonomiskt perspektiv bör ett väl fungerande Strada långsiktigt kunna bidra till Nollvisionen och därmed till att minska samhällets kostnader för skadade och dödade i trafiken.

8.2.2 Polismyndighetens kostnader

Polismyndighetens personalkostnader för att hantera och rapportera in uppgifter i Strada finansieras genom det generella anslag som Polismyndigheten får. Det rör sig inte om några öronmärkta pengar för just Strada-verksamheten. Det utges ingen särskild ersättning från Transportstyrelsen för registreringen i Strada till Polismyndigheten. Anledningen till att ersättningen för rapporteringen till Strada skiljer sig åt mellan Polismyndigheten och vårdgivarna är att Polismyndighetens rapportering sker som ett led i polisverksamheten när en vägtrafikolycka har inträffat och med stöd av författning, kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor. Rapporteringen till Strada sker utifrån uppgifter som i princip redan har hämtats in vid olyckstillfallet och de ställs samman på en bilaga till trafikmålsanteckningarna. I Transportstyrelsens samhällsekonomiska analys beräknas Polismyndighetens kostnader för rapportering uppgå till mellan 3 och 4,6 miljoner kronor per år, beräknat utifrån att rapportering

² Löneuppgifterna är beräknade utifrån uppgifter från SCB. För närvarande är timkostnaden 287 kronor.

tar samma tid i anspråk för Polismyndigheten som för vårdgivarna och att lönen för dem som rapporterar också ligger på ungefär samma nivå som hos rapportörer inom sjukvården. Av uppgifter från Transportstyrelsen framkommer att under 2015 rapporterade Polismyndigheten in cirka 14 900 olyckor till Strada. Varje rapport motsvarar en olycka, oavsett hur många personer som har skadats.

8.2.3 Alternativa finansieringsmöjligheter

Det finns olika sätt att finansiera en verksamhet som Strada på. Anslagsfinansiering, skatt eller avgifter utgör finansieringsmöjligheter. Nedan görs en genomgång av de olika möjligheterna och vad som krävs för respektive finansieringsform. Förslag lämnas slutligen på lämplig finansiering och en diskussion om andra tänkbara alternativ tas också upp.

8.3 Skatt eller avgift

Vid frågor om finansiering av offentliga åtaganden behöver skillnaden mellan en skatt och en avgift klargöras. Benämningen av pålagan i sig har ingen betydelse för om den är att anse som en avgift eller en skatt, utan det avgörande är hur statens motprestation ser ut i praktiken. Frågan regleras i 8 kap. regeringsformen, RF. Sammanfattningsvis gäller att föreskrifter om skatt måste beslutas av riksdagen genom lag och att föreskrifter om offentligrättsliga avgifter (belastande avgifter) också ska beslutas av riksdagen men att normgivningsrätten kan delegeras till regeringen, jfr 8 kap. 2 och 3 §§ RF. Till de offentligrättsliga avgifterna hör avgifter som en myndighet tar ut av en enskild. Regeringen får vidaredelegera att besluta om en offentligrättslig avgift till en förvaltningsmyndighet eller en kommun, 8 kap. 10 § RF. Föreskrifter om andra avgifter än offentligrättsliga avgifter får meddelas av regeringen utan delegation från riksdagen i enlighet med regeringens så kallade restkompetens, jfr 8 kap. 7 § RF. Regeringen får vidaredelegera rätten att besluta om avgifter som är utfärdade enligt restkompetensen till bland annat en myndighet under regeringen enligt vad som anges i 8 kap. 11 § RF.

8.3.1 Närmare om gränsdragningen mellan skatt och avgift

Av förarbetena till RF, prop. 1973:90 s. 213 och 219, framgår följande. En skatt har karaktären av ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan en avgift avser en penningtransaktion som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna. Gränsen mellan skatt och avgift är flytande. I allmänhet har man att göra med en avgift om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningtransaktionen. Även i vissa andra fall får en penningpåлага anses ha karaktären av avgift och inte skatt. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler. Kännetecknande för dessa fall är ofta att avgifterna och de däremot svarande utgifterna inte redovisas i statsbudgeten. Från sådana utgångspunkter bör man alltså kunna betrakta de avgifter som utgår som led i prisregleringen inom jordbrukets och fiskets områden som avgifter i statsrättslig bemärkelse.

Frågan om hur en påлага ska karaktäriseras har varit aktuell i lagstiftningsärenden och i praxis vid flera tillfällen. I många fall rör det sig om en tillsynsavgift som tas ut av ett kollektiv utan att en specifik motprestation ges till var och en i kollektivet. I RÅ 1991 ref. 87 var det frågan om en kemikalieavgift, som Kemikalieinspektionen tog ut enligt en förordning för att i huvudsak betala samhällets kemikaliekontroll, var att anse som en skatt eller en avgift. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att det starkt måste ifrågasättas om avgiften var att anse som en avgift eftersom den utgick som en allmän produktavgift utan anknytning till en motprestation från det allmänna. Domstolen kom fram till att avgiften hade behandlats som en avgift av regeringen, riksdagen och Lagrådet när den infördes och att det inte var uppenbart felaktigt att behandla den som en avgift mot den bakgrunden, jfr regeln i 11 kap. 14 § RF om lagprövning som säger att om en domstol finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning ska den inte tillämpas och att det samma gäller om den stadgade ordningen i något västenligt hänseende har åsidosatts vid föreskrifternas tillkomst. Numera faller Kemikalieinspektionens verksamhet under miljöbalkens område och i förarbetena

till miljöbalken behandlas nämnda rättsfall och dess innebörd.³ Hänvisningar görs till avgifter som godtagits av Lagrådet, såsom avgift till dåvarande Bankinspektionen, prop. 1978/79:170 s. 131 och fiskevårdsavgift, prop. 1994/95:231. Den sistnämnda propositionen drogs tillbaka och avgiften har inte införts. Däremot har Lagrådet inte godtagit att som avgift klassificera uttag av en generell avgift för företag som bedriver verksamhet enligt lagen (1994:900) om genetiskt modifierade organismer när aktuellt företag inte har varit föremål för en direkt åtgärd från myndighetens sida, jfr prop. 1993/94:198 s. 162. I miljöbalken behölls den ordningen att regeringen fick bemyndigande att fastställa avgift för myndighetens kostnader för prövning och tillsyn samt kunde delegera till myndighet att beslut om det, vilket inte kommenterades av Lagrådet. Rättsläget kan sägas vara något oklart.

I prop. 2010/11:30 ingick det i lagrådsremissen ett förslag som gick ut på att tillsyn enligt körkortslagstiftningen skulle få finansieras med avgift beslutad av regeringen med delegation till Transportstyrelsen. Med tillsyn avsågs i detta sammanhang körkortsingripanden. Detta förslag avstyrkte dock Lagrådet som hänvisade till tidigare yttranden (prop. 1993/94:198 om genetiskt modifierade organismer s. 163, prop. 1997/98:48 Ändringar i livsmedelslagen m.fl. lagar s. 44 och prop. 1997/98:64 om allmän kameraövervakning, s. 103).

Lagrådet ansåg att tillsyn över alla körkortshavare innebar nytta för fler än körkortshavarna, såsom för andra som rör sig i trafiken utan att ha körkort. Den nyttan som en körkortshavare har av tillsynen skiljer sig inte från den nytta som alla i Sverige har av prestationen. Dessutom sker tillsynen väsentligen genom andra myndigheter än Transportstyrelsen, såsom av rättsväsendet, sjukvården och socialtjänsten, vilka inte ingår i det avgiftsbelagda området. Mot den bakgrunden godtog inte Lagrådet att en avgift kunde finansiera tillsyn i form av körkortsingripanden.

Sammanfattningsvis kan sägas att ovanstående uttalanden främst rör tillsyn från en myndighets sida och hur en avgift för tillsyn ska kategoriseras. När det gäller tillsyn direkt mot ett utpekat tillsynsobjekt är en avgift som tas ut att klassificera som en offentligrättslig avgift och inte en skatt. När ett kollektiv ska betala en avgift för

³ Prop. 1997/98:45 s. 921–923.

en motprestation som även kommer andra till del som inte har betalat avgiften, är pålagan att se som en skatt.

8.4 Skillnaden mellan en offentligrättslig avgift och en avgift i uppdragsverksamhet

Myndigheter kan ha rätt att ta ut offentligrättsliga avgifter och avgifter i uppdragsverksamhet. En offentligrättslig avgift kännetecknas av att den innebär ett ingrepp i en enskilds ekonomiska förhållanden. Som exempel kan nämnas avgift för utfärdande av körkort eller en avgift för att utöva tillsyn eller annan myndighetsutövning. För rätt att ta ut en sådan avgift krävs lagstöd. Som huvudprincip gäller att offentligrättsliga avgifter inte får disponeras av myndigheten, utan i stället ska tillföras statskassan. Det finns undantag från den principen. En offentligrättslig avgift ska bestämmas så att den ger full kostnadstäckning för den verksamhet som avses om inte något annat är föreskrivet.

Med en myndighets uppdragsverksamhet menas myndighetens försäljning av varor eller tjänster som sker på frivillig väg utifrån en efterfrågan av en annan myndighet, en enskild eller någon annan intressent. Avgifter i uppdragsverksamhet omfattar samtliga avgifter som inte har klassificerats som offentligrättsliga. Avgifter som en myndighet tar ut av en annan myndighet hänförs statsrättsligt till uppdragsverksamhet oavsett om de kan sägas vara frivilliga eller inte. Dessa avgifter innebär inte något ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden och definieras därför inte som offentligrättsliga.⁴

I avgiftsförordningen (1992:191) finns bestämmelser om uttag av avgifter för myndigheter som bedriver avgiftsbelagd verksamhet.

⁴ Ekonomistyrningsverkets Rapport Avgifter 2015 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten.

8.4.1 Avgiftsförordningens bestämmelser

Avgiftsförordningen (1992:191), som är beslutad med stöd av budgetlagen (2011:203), reglerar möjligheterna för myndigheter under regeringen att ta ut avgifter. En myndighet får ta ut avgifter för varor eller tjänster med stöd av lag, förordning eller ett särskilt beslut av regeringen enligt 3 § i avgiftsförordningen. Det finns också generella bemyndiganden för myndigheter att ta ut vissa avgifter i 4 och 15 §§ i förordningen. Om en myndighet ska ta ut en avgift från en enskild och det är en tvingande avgift för något som är att hänföra till myndighetsutövning, är det en offentligrättslig avgift, vilka regleras i 8 kap. 3 § RF. För att ta ut en sådan avgift krävs det lagstöd. En sådan avgift ska bestämmas så att full kostnadstäckning uppnås enligt 5 § avgiftsförordningen, som huvudregel. Myndigheten bara får bestämma storleken på avgiften efter ett bemyndigande från regeringen. För att myndigheten ska få disponera intäkterna från sådana avgifter behövs det ett särskilt bemyndigande enligt 25 § första stycket avgiftsförordningen. I annat fall redovisas de som intäkter i statens budget.

I 4 § avgiftsförordningen regleras för vilka varor och tjänster som avgifter i uppdragsverksamhet får tas ut utan ett särskilt bemyndigande som anges i 3 §. För sådana avgifter gäller att myndigheten själv får besluta om storleken på avgiften, upp till full kostnadstäckning, enligt 5 § tredje stycket avgiftsförordningen. Avgiften kan sättas så att den bara täcker en del av självkostnaderna för verksamheten. Enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) bör priset sättas så att det inte motverkar syftet med verksamheten. Myndigheten får också själv disponera inkomster från sådana avgifter, vilket framgår av 25 § andra stycket i avgiftsförordningen. När det gäller annat elektroniskt utlämnande finns det en möjlighet i 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen för en myndighet, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, att mot avgift tillhandahålla automatisk datainformation i annan form än utskrift. Det får bara ske enligt det generella bemyndigandet i 4 § om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Av Ekonomistyrningsverkets (ESV) föreskrifter till 4 § framgår att med mindre omfattning avses att de sammanlagda kostnaderna för varor eller tjänster som säljs ska ställas mot de totala förvaltningskostnaderna för myndigheten. Om

intäkterna under en längre tid än två år överstiger ett belopp som motsvarar fem procent av de totala kostnaderna ska verksamheten inte anses vara av mindre omfattning. Om verksamheten är av tillfällig natur finns det inte någon begränsning av kostnadernas storlek i föreskrifterna. I ESV:s allmänna råd till 4 § 8 hänvisas till en myndighets skyldighet att lämna ut en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen, men att en myndighet inte är skyldig att tillgodose ett önskemål om att få utskriften uppställd på ett visst sätt eller i en viss form. Punkten 8 i 4 § tar sikte på sådant utlämnande som görs på annat lagringsmedium än papper efter ett önskemål om att uppgifterna ställs upp på ett visst sätt eller ges ut i viss form. För ett sådant utlämnande kan avgift tas ut enligt bestämmelsen. Om det i stället gäller en begäran om att få ut uppgifter som allmän handling i kopia eller utskrift, finns det reglerat i 15–22 §§ vilka avgiftsuttag som får ske.

Utifrån Ekonomistyrningsverkets föreskrifter framgår det att för att en myndighet ska kunna ta ut en avgift enligt 4 § avgiftsförordningen krävs det att det är förenligt med myndighetens uppgift. Det kan framgå av lag, instruktion eller annan förordning att avgiften får tas ut. Tjänsten ska också innebära en service som går utöver den hjälp som ska utföras avgiftsfritt enligt 4 och 6 §§ förvaltningslagen (1986:223). I 4 § förvaltningslagen finns en myndighets serviceskyldighet mot en enskild och i 6 § samma lag finns en bestämmelse om att myndigheter ska samverka med varandra. Av förarbetena framgår att med myndigheters samverkan avses att en myndighet som handlägger ett ärende mot en enskild själv ska kunna ta kontakt med en annan myndighet om det behövs för ärendets handläggning.⁵

8.5 Transportstyrelsens verksamhet och finansiering

Transportstyrelsen bildades 2009 som en trafikslagsövergripande myndighet för de fyra trafikslagen vägtrafik, spårbunden trafik, luftfart och sjöfart. Myndighetens kärnverksamhet består av normgivning, tillståndsgivning och tillsyn inom hela transportområdet. Transportstyrelsen ska också verka för att de transportpolitiska

⁵ Prop. 1985/86:80 s. 22.

målen uppnås. Verksamheten ska särskilt inriktas på att bidra till ett internationellt konkurrenskraftigt, miljöanpassat och säkert transportsystem, vilket framgår av 1 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen. Av 5 § i instruktionen framgår att Transportstyrelsen ska svara för ett antal register, bland annat för vägtrafikregistret. Strada nämns inte i instruktionen.

8.5.1 Principer för avgiftsuttag för Transportstyrelsen

I syfte att uppnå en enhetlig finansiering av Transportstyrelsens verksamhet avseende fördelningen mellan avgiftsfinansiering och skattefinansiering, genomfördes vissa författningsändringar 2011. Transportstyrelseutredningens betänkande *Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.* (SOU 2008:44) samt utredningens rapport *Finansieringsprinciper och avgiftssystem för Transportstyrelsens verksamhet* låg till grund för ändringarna. Ändringarna innebar enhetliga möjligheter för regeringen eller för myndigheten att utfärda föreskrifter om avgifter för de fyra trafikslagen. I förarbetena till nämnda författningsändringar, prop. 2010/11:30, *Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet*, läggs principerna för Transportstyrelsens verksamhet fast och följande uttalas (a. prop. s. 49–53). Transportstyrelsens verksamhet som avser ärendehandläggning, tillsyn och registerhållning bör i huvudsak finansieras med avgifter. All tillsynsverksamhet inom transportområdet bör avgiftsfinansieras, även den som riktar sig mot myndigheter och kommuner. Övrig verksamhet i form av bland annat regelgivning, stabsuppgifter, prövning av beslut som fattats av annan myndighet och prövning av tvist i avtalsliknande situationer bör inte finansieras med avgifter. I den mån Transportstyrelsens verksamhet i förhållande till den avgift som transportsektorn skulle betala, inte är kopplad till någon motprestation från myndighetens sida är inte avgiftsskyldighet möjlig. När det gäller tillsyn anförs följande i a. prop. Vid individuella tillsyns- och kontrollsituationer liksom vid avgift för provtagning eller inspektion av ett enskilt subjekt är det ingen tvekan om att en motprestation föreligger. En avgift kan alltså tas ut för en sådan prestation. Det blir otydligare vid tillsyn som inte är individuellt bestämt utan som riktar sig mot ett kollektiv. Vid tillsynsverksamhet finns inte alltid ett direkt samband mellan avgiften och

motprestationen från staten. När tillsynsobjektet består av en stor grupp blir sambandet svagare.

Sammanfattningsvis ansåg regeringen att registerhållning skulle finansieras med avgifter och att bland annat stabsuppgifter skulle finansieras via anslag och inte avgifter. Regeringen ansåg att det inte var rimligt att belägga transportsektorns aktörer med direkta skatter utöver vad som redan gäller (a. prop. s. 51).

8.6 Vägtrafikregistret finansieras via avgifter

Vägtrafikregistret förs av Transportstyrelsen med stöd av bestämmelserna i lagen (2001:558, LVTR) om vägtrafikregister samt förordningen (2001:650, FVTR) om vägtrafikregister.

Registret innehåller olika uppgifter om fordon, såsom besiktningssuppgifter, fordonsbehörigheter för personer, körkortsuppgifter, beslut om trängselskatt etc. I FVTR anges att för vissa fordon som registrerats tas det ut en årlig vägtrafikregisteravgift och för andra fordon tas det endast ut en engångsavgift vid inregistreringen (6 kap. 17 § LVTR). Det är den som är ägare till fordonet i vägtrafikregistret när avgiften ska tas ut som är skyldig att betala avgiften. I samband med registreringen av ett fordon tilldelas det av Transportstyrelsen ett registreringsnummer och fordonet får registreringskyltar, för vilka det tas ut en skyltavgift. För att få bruka ett fordon är registreringskylt obligatoriskt. Transportstyrelsen meddelar föreskrifter om storleken av vägtrafikregisteravgift, skyltavgift och saluvagnsskylt, se TSFS 2015:43. Det framgår att vägtrafikregisteravgiften är 50 kronor för en bil. Vägtrafikregisteravgiften och skyltavgiften är de enda avgifter som tas ut av alla ägare till registreringspliktiga fordon.

Vägtrafikregisteravgiften som tas ut av fordonsägare är ett exempel på en offentligrättslig avgift. Därutöver finns det avgifter som tas ut för andra specifika tjänster och åtgärder från Transportstyrelsens sida med stöd av andra författningar. Som exempel kan nämnas avgifter för ärendehandläggning enligt körkortslagen (1998:488) och körkortsförordningen (1998:98). De utgör också offentligrättsliga avgifter. Utöver dessa avgifter finns det avgifter från uppdragsverksamhet. Som exempel kan nämnas försäljning av uppgifter från vägtrafikregistrets fordonsdel och direktåtkomst till uppgifter från vägtrafikregistret. Att försäljning av de uppgifterna är förenligt med

myndighetens uppgifter framgår av 9 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen. Av 20 § i instruktionen framgår att Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om avgifterna.

8.6.1 Transportstyrelsens utredning om avgiften som finansierar vägtrafikregistret

Transportstyrelsen har i rapporten *Utredning av avgiften som finansierar vägtrafikregistret (VTR)*⁶ behandlat frågan om ytterligare produkter än de befintliga kan finansieras av vägtrafikregisteravgiften, bland annat Strada. Utgångspunkten är att vägtrafikregisteravgiften har genererat ett överskott och att ett behov finns att se över avgiftens storlek för att skapa balans mellan intäkter och kostnader. De frågeställningar som tas upp är om andra kostnader för system och IT-lösningar än de som direkt eller indirekt kan hänföras till verksamhet enligt LVTR kan finansieras genom vägtrafikregisteravgiften. I en bilaga till rapporten görs en juridisk analys som bland annan behandlar frågan om Strada-verksamheten skulle kunna finansieras av vägtrafikregisteravgiften. Transportstyrelsen kommer fram till att en sådan finansiering inte kan ske utifrån nuvarande författningar. Följande framgår sammanfattningsvis av den juridiska analysen. Det är ett kollektiv, fordonsägarna, som betalar vägtrafikregisteravgiften. I nuvarande FVTR är det en brist att det inte uttryckligen framgår att vägtrafikregisteravgiften avser att finansiera registerverksamheten i vägtrafikregistret. Det kan ändå anses att den slutsatsen kan dras. Det är försvarbart att avgiften till vägtrafikregistret finansierar all registerverksamhet som har sin legala grund i LVTR och FVTR och sådan direkt fordonsverksamhet som på motsvarande sätt har sin grund i detta regelkomplex. Det utesluter inte att individuella avgifter för specifika ärende tas ut. För Strada-verksamheten finns det inget givet avgränsat kollektiv som har nytta av verksamheten såsom det gör för registreringen i vägtrafikregistret i övrigt. De som får en motprestation av att vara registrerade i vägtrafikregistret är fordonsägarna och motprestationen från statens sida är de ärendetyper som är kopplade till registreringen såsom ägarbyte, avställning, avregi-

⁶ Transportstyrelsen, 2013, dnr RSG 2013-853.

strering m.m. Strada syftar till att förbättra trafiksäkerheten och det är en nyttighet som även andra än fordonsägarna har nytta av, såsom allmänheten i stort, även icke fordonsägare. Om en avgift skulle tas ut av fordonsägarna för Stradaverksamheten, måste det framgå av lag, mot bakgrund av att det skulle vara att anse som en skatt.

Det kan tilläggas att vägtrafikregisteravgiften har sänkts från och med den 1 januari 2016 från 60 till 50 kronor.

8.7 Strada bör finansieras via anslag och avgifter

Bedömning: Strada bör även i fortsättningen i huvudsak finansieras från anslagsposten för skattefinansierad verksamhet på Transportstyrelsens förvaltningsanslag. Promemorian föranleder inte att registerverksamheten för Strada blir dyrare än i dag, utöver den marginella ökningen av rapporter som tillförs vid den föreslagna rikstäckande rapporteringen av olyckor med fritidsfartyg. Den nuvarande anslagsnivån bedöms räcka. Som ett komplement föreslås en möjlighet för Transportstyrelsen att ta ut avgifter när uppgifter lämnas ut från Strada elektroniskt. I Strada samlas information som möjliggör insatser för en högre trafiksäkerhet, vilken kommer allmänheten till del. Strada bidrar till att de transportpolitiska målen och Nollvisionen kan uppfyllas. Det kan sägas att Strada delvis förs som en service för väghållare och andra myndigheter som behöver få informationen för statistik och forskning och för trafiksäkerhetsarbetet. Att ta ut en avgift från fordonsägarna för att finansiera Strada, skulle innebära ett uttag av en skatt. Det skulle vara möjligt att med stöd i lag ta ut en skatt, men det bedöms inte som lämpligt på grund av syftet med Strada. Någon annan offentligt rättlig avgift att ta ut av enskilda har inte kunnat identifieras.

Transportstyrelsen ska ha möjlighet att ta ut en avgift för direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av uppgifter från databasen, en avgift i uppdragsverksamhet. Att ta ut en avgift för delfinansiering av registerföringen är i enlighet med principerna för finansiering av Transportstyrelsens verksamhet.

Förslagen i promemorian föranleder endast en marginell ökning av rapporter om olyckor, nämligen olyckor i fritidssjöfart för de län i vilka vårdgivarna inte redan rapporterar den typen av olyckor. Det innebär att förslagen inte i sig föranleder att verksamheten blir dyrare. Transportstyrelsens kostnad för Strada, inklusive dagens ersättning till de rapporterade vårdgivarna, uppgår till cirka 34,2 miljoner kronor per år. Strada är finansierad genom anslagsposten för skattefinansierad verksamhet på Transportstyrelsens förvaltningsanslag. Var och en bidrar därmed i nuläget genom den statliga skatten till det trafiksäkerhetsarbete och den statistik och forskning om trafikolyckor som Strada möjliggör. Ansvar för trafiksäkerhet är en uppgift som inte vilar på en enda myndighet utan ansvaret delas av flera aktörer såsom Transportstyrelsen, Trafikverket, Polismyndigheten och kommunerna.

Om en offentligrättslig avgift ska införas utan att den ska ses som en skatt, måste det kollektiv som betalar avgiften överensstämma med det kollektiv som får nytta av pålagan. Det kollektiv som är tänkbart att ta ut en avgift av är fordonsägarna. Den nytta som Strada skapar kan dock sägas komma alla invånare till del i samhället och inte bara fordonsägarna. Det kollektiv som får nytta av Strada överensstämmer därmed inte med det kollektiv som skulle få betala avgiften, utan kollektivet är en vidare krets. Om fordonsägarna skulle åläggas att betala en offentligrättslig avgift för Strada, skulle det anses vara en skatt. Det innebär krav på författningsstöd i lag, vilket i och för sig är möjligt att genomföra. Regeringen uttalade dock i prop. 2010/11:30 s. 51 att det inte var rimligt att belägga transportsektorn med ytterligare direkta skatter.

Registerverksamhet hos Transportstyrelsen ska som huvudregel finansieras genom avgifter. Strada förs inte för att förse Transportstyrelsen med uppgifter för myndighetsutövning till skillnad från vägtrafikregistret och fartygsregistret utan det kan sägas att Strada förs för att ge kunskapsunderlag om trafikolyckorna generellt sett, vilket behövs för myndighetens övergripande ansvar för ett säkert transportsystem och för statistik. Därutöver förs Strada för att vägghållarna ska kunna uppfylla sitt ansvar för trafiksäkerheten på lokal nivå. Uppgifter från Strada föreslås kunna lämnas ut genom direktåtkomst och elektroniskt utlämnande till främst myndigheter, kommuner och länsstyrelser. Direktåtkomst ska få ges till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten,

Statens väg- och transportforskningsinstitut, Trafikanalys, Trafikverket och en kommunal myndighet eller en länsstyrelse. Även en annan fysisk eller juridisk person ska kunna ges direktåtkomst i ett enskilt fall.

Med tillämpning av de principer för finansieringen av Transportstyrelsens verksamhet som lades fast i prop. 2010/11:30, bör även Strada finansieras med avgifter. På grund av att Strada inte förs för myndighetsutövning eller som en service för enskilda, är det svårt att se hur offentligrättsliga avgifter skulle kunna tas ut, som inte innebär en skatt. Det föreslås därför inte någon offentligrättslig avgift. Avgifter som däremot kan tas ut är avgifter från dem som får uppgifter från databasen. Det är rimligt att Strada delvis finansieras av sådana avgifter, men för att syftet med databasen ska uppnås, vilket är att uppgifterna ska komma väghållarna till del och användas, bör registerverksamheten inte enbart finansieras genom avgifter. Avgifter kan tas ut av myndigheter för utlämnande av uppgifter och det gäller även i vissa fall för direktåtkomst. Som exempel kan nämnas att avgiften för direktåtkomst till vägtrafikregistret är en fast avgift om 100 kronor i månaden plus en transaktionsavgift för varje sökning eller anmälan. Ett annat exempel finns i 2 kap. 14 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, i vilken det finns en möjlighet för Skatteverket att ta ut avgifter för utlämnande av uppgifter ur databasen. Av 22 § förordningen (2001:588) om Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår att Skatteverket får fastställa avgifter för utlämnande av uppgifter ur beskattningsdatabasen. Avgifter tas inte ut när utlämnandet följer av en skyldighet enligt lag eller förordning att lämna ut uppgifter till en annan myndighet.

8.7.1 Avgift för uppdragsverksamhet ska kunna tas ut

Förslag: Transportstyrelsen ska kunna ta ut en avgift vid utlämnande av uppgifter från databasen. För att det ska vara förenligt med myndighetens uppdrag bör ett tillägg göras i 9 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

Bedömning: Det är möjligt att delfinansiera Strada med avgifter för uttag av uppgifter från databasen. Avgiftsfinansiering ligger i linje med principerna för finansiering av registerverksamhet hos Transportstyrelsen. De avgifter som bedöms möjliga att ta ut är avgifter i uppdragsverksamhet. Det förutsätts att elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst och på medium för automatiserad behandling omfattas av 4 § första stycket 8 i avgiftsförordningen (1992:191) och att verksamheten är av mindre omfattning. Det behövs därför inget annat bemyndigande än 4 § avgiftsförordningen. Det bör framgå av Transportstyrelsens instruktion att avgifter får tas ut. På det sättet behandlas försäljning av uppgifter från vägtrafikregistrets fordonsdel. Transportstyrelsen får fastställa avgiftens storlek enligt avgiftsförordningen. Den behöver inte täcka kostnaderna för verksamheten. Transportstyrelsen får disponera intäkterna av avgifterna i enlighet med 5 § tredje stycket och 25 § andra stycket i avgiftsförordningen.

Det framgår ovan att en offentligrättslig avgift från fordonsägarkollektivet för att finansiera Strada skulle anses utgöra en skatt och inte en avgift och något förslag om en sådan skatt ges inte. Någon annan offentligrättslig avgift att ta ut av enskilda har inte kunnat identifieras.

En annan fråga är om Strada helt eller delvis skulle kunna finansieras genom avgifter som kan tas ut av användarna av registret. Att ta ut avgifter vid direktåtkomst eller vid annat elektroniskt utlämnande bedöms vara uppdragsverksamhet och inte ett uttag av en offentligrättslig avgift, eftersom det inte sker i samband med myndighetsutövning. Uppgifterna i Strada efterfrågas av myndigheter och andra som har nytta av dem i sin verksamhet. I denna promemoria föreslås, till skillnad från hur det är i dag, att direktåtkomst ska få ges till vissa myndigheter samt till kommuner och

länsstyrelser, samt i ett enskilt fall till andra. Anledningen till den restriktivare hållningen till åtkomst är att samtliga uppgifter föreslås samlas in med uppgiftsskyldighet från såväl vårdgivare som Polismyndigheten och att uppgifterna omfattas av regleringen kring statistiksekretess. Förslagen i promemorian innebär att en mindre krets mottagare kommer att få tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst än i dag. Att få tillgång till Strada genom ett elektroniskt utlämnande på medium för automatiserad behandling förekommer i dag och förslag lämnas som innebär att ett sådant utlämnande ska kunna ske även med stöd av den nya lagen. Tryckfrihetsförordningen och bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) reglerar vad som kan lämnas ut.

8.7.2 Avgiftsuttag vid direktåtkomst och elektroniskt utlämnande

Om de sammanlagda intäkterna för uppdragsverksamhet i enlighet med 4 § första stycket 1–10 i avgiftsförordningen är av mindre omfattning, dvs. under fem procent av myndighetens totala förvaltningskostnader under året, är förutsättningarna uppfyllda för att myndigheten med stöd av 4 § i avgiftsförordningen får ta ut avgift för varor eller tjänster om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning. Det förutsätts att uppdragsverksamheten uppfyller kraven för att vara av mindre omfattning. Direktåtkomst till vägtrafikregistret är ett exempel på Transportstyrelsens uppdragsverksamhet och avgiften är 100 kronor i månaden samt en transaktionsavgift som tillkommer för varje sökning eller anmälan. För en sökning är transaktionsavgiften 3,45 kronor.

Under 2015 har 200 kommuner och 60 kommunala räddningstjänster haft tillgång till Strada via direktåtkomst. Fem myndigheter har haft direktåtkomst samt några universitet och högskolor samt organisationer och företag. Det har under 2014 gjorts sökning i Strada av 565 unika aktiva användare. De förslag som ges innebär att organisationer och företag inte kommer att kunna få tillgång till Strada genom direktåtkomst i samma utsträckning som tidigare. En uppskattning av hur många myndigheter, kommuner, länsstyrelser och övriga som kan komma att få tillgång till Strada med de föreslagna reglerna innebär att minst 280 mottagare kan bli

aktuella. Om t.ex. fler kommuner, universitet eller länsstyrelser än i dag väljer att söka direktåtkomst kan antalet öka. Vid en jämförelse med avgiften för direktåtkomst till vägtrafikregister, som är 100 kronor i månaden som fast avgift, skulle direktåtkomst för 280 mottagare, ge intäkter om 336 000 kronor per år om mottagarna väljer årligt uttag. Därutöver kan en rörlig avgift per sökning tillkomma. För vägtrafikregistret är den rörliga avgiften 3,45 kronor per sökning. För 2014 gjordes cirka 34 000 sökningar i Strada.⁷ Vid en halvering av det antalet sökningar, baserat på att antalet mottagare med direktåtkomst kan uppskattas till cirka hälften jämfört med 2014, kan 17 000 sökningar beräknas vara realistiskt. Med en avgift om 3,45 kronor per sökning skulle avgiftsintäkterna bli 58 650 kronor per år för 17 000 sökningar. Sammantaget skulle intäkterna från avgifter, om avgiften sattes till samma belopp som för vägtrafikregistret, bli 394 650 kronor per år. Beräkningen är avsedd som ett exempel. Transportstyrelsen får på egen hand bestämma avgiftens storlek.

8.7.3 Överväganden om avgiftsuttag

För ett avgiftsuttag för uppgifter från Strada talar huvudprincipen att Transportstyrelsens registerverksamhet ska avgiftsfinansieras enligt prop. 2010/11:30. Det arbete som Transportstyrelsen lägger ned på att samla in och behandla uppgifter i Strada kan sägas till viss del ske för andra myndigheters och mottagares räkning. Trafikanalys är ett exempel på en myndighet som har stor nytta av Strada för sin framställning av statistik. Strada har sökmöjligheter som tillgodoser en kommuns intresse av att kunna söka olyckor och åtgärda risker på lokal nivå, vilket är en service för en kommun som bidrar till att kommunen kan uppfylla sitt ansvar för trafiksäkerheten. Att ta ut en avgift för användningen av de bearbetade uppgifterna är därför motiverat och det kan sägas att uppgiftsskyldigheten till myndigheterna inte hindrar att en avgift tas ut. Transportstyrelsen har redan ett bemyndigande i 20 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen att meddela föreskrifter om avgiftsuttag enligt 9 § samma förordning. I sådana

⁷ Uppgifterna för 2015 är osäkra varför 2014 års uppgifter har valts.

föreskrifter bör Transportstyrelsen kunna bestämma om avgifts ska tas ut endast av vissa mottagare.

Det som kan sägas tala emot att avgiftsbelägga mottagarnas direktåtkomst och annan elektronisk åtkomst till uppgifter är att ett avgiftsuttag skulle kunna minska användningen av uppgifterna i Strada, vilket skulle vara negativt för utvecklingen av trafiksäkerhetsarbetet. Innan Strada infördes hade många kommuner egna register för liknande ändamål som Strada. Idén med en rikstäckande databas var bland annat att den skulle samla information för myndigheter och andra som har ett trafiksäkerhetsrelaterat arbete. Strada skiljer sig från sådana register som innehåller information om t.ex. fordon och fartyg som andra organ behöver för handläggning av ärenden.

Mot bakgrund av finansieringsprincipen för Transportstyrelsens registerverksamhet, föreslås att Transportstyrelsen tar ut avgifter för uppdragsverksamhet vid utlämnande av uppgifter genom direktåtkomst och elektroniskt utlämnande från Strada. Eftersom Transportstyrelsen får fastställa avgiftens storlek upp till full kostnadsäckning, vilket innebär att avgifterna inte behöver täcka kostnaderna, kan det förutsättas att storleken på avgiften inte sätts högre än att syftet med databasen uppfylls.

8.8 Ersättning till vårdgivare

8.8.1 Utgångspunkt

I avsnitt 5 i promemorian föreslås att vissa vårdgivare ska åläggas en uppgiftsskyldighet till Transportstyrelsen avseende uppgifter om personer som söker vård eller har avlidit till följd av en olycka i trafikmiljö. Det är inte frågan om någon utökad rapportering jämfört med den som sker i dag, eftersom samtliga vårdgivare som hanterar den typen av olyckor redan rapporterar till Transportstyrelsen. Det är däremot fråga om att en frivillig rapportering blir obligatorisk, vilket innebär att den kommunala finansieringsprincipen ska beaktas och finansiering föreslås.

I avsnitt 6 föreslås att samtliga vårdgivare, vilka överensstämmer med de vårdgivare som rapporterar olyckor i trafikmiljö, ska rapportera uppgifter om samtliga personer som söker vård eller har avlidit till följd av en olycka med fritidsfartyg. I dag sker motsva-

rande rapportering till Transportstyrelsen med stöd av avtal i två län. Förslaget innebär en viss utökning av antalet rapportörer men inte någon ambitionshöjning av vad som ska rapporteras jämfört med i dag. Även i denna del är det frågan om att en tidigare frivillig uppgift som landsting eller enskilda vårdgivare har utfört, blir obligatorisk. För Polismyndighetens del innebär förslagen inte någon förändring av nu gällande ordning, annat än att det rapporteringskrav som i dag finns för olyckor med fritidsfartyg till Transportstyrelsen ska ske på elektronisk väg till Transportstyrelsens olycksdatabas i stället för på annat sätt. Även Tullverket och Kustbevakningen omfattas av det kravet.

8.8.2 Finansiering av hälso- och sjukvård

Hälso- och sjukvården finansieras till största delen av skatter, landstingsskatt och kommunalskatt. De tjugo landstingen samt Gotlands kommun är sjukvårdshuvudmän för primärvård och specialiserad vård. Övriga kommuners ansvar för sjukvård är begränsat till viss form av sjukvård, såsom vård till personer på särskilda boenden, hemsjukvård och sjukvård i samband med dagverksamhet, vilket framgår av 18 § HSL. Den typen av sjukvård omfattas inte av nu aktuella registrering i Strada.

8.8.3 Den kommunala finansieringsprincipen

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter får åläggas kommuner och landsting från riksdag, regering eller en myndighet utan en medföljande finansiering. Principen framgår inte av lag men har godkänts av riksdagen och tillämpas sedan 1993.

När en tidigare frivillig uppgift blir obligatorisk bör regleringen avse hela kostnaden, dvs. även den del av verksamheten som tidigare tillhandahållits av en kommun eller landsting på frivillig basis. Ett utrymme motsvarande hela regleringen bör därmed avsättas inom det beredande fackdepartementets budgetram när finansieringsförslagen bereds.

8.8.4 Allmänintresset

Kommunallagen (1991:900, KL) reglerar verksamheten i landsting och kommuner. Kommuner och landsting är underkastade en gemensam reglering i KL. Av 2 kap. 1 § KL framgår vad en kommun eller ett landsting har för befogenheter gentemot andra aktörer. Kommuner och landsting får själva ha hand om angelägenheter av allmänt slag som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte ska tas om hand av enbart staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Allmänintresset ska vara det ledande motivet för den kommunala verksamheten. Av förarbetena till KL framgår att allmänintresset avgörs med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen eller landstinget befattar sin med angelägenheten. Allmänintresset måste också ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller till dess medlemmar, vilket betecknas lokaliseringsprincipen. En yttring av lokaliseringsprincipen är att en kommun eller ett landsting inte får ha hand om sådana angelägenheter som det ankommer enbart på staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan att sköta.

8.8.5 Transportstyrelsen ersätter vårdgivarna från anslaget

Förslag: Transportstyrelsen ska få ge bidrag till vårdgivarna från sitt förvaltningsanslag som kompensation för deras rapportering i Strada. En bestämmelse tas in i lagen som möjliggör ersättning till vårdgivarna för rapporteringen. Anslagsändamålen för Transportstyrelsen ska utvidgas i enlighet med bestämmelserna i anslagsförordningen (2011:223) så att det framgår att Transportstyrelsen från förvaltningsanslaget får ge bidrag till vårdgivare som rapporterar i Strada.

Bedömning: Vårdgivarnas rapportering föreslås bli obligatorisk från att ha varit frivillig. I dag finansieras Strada helt genom Transportstyrelsens förvaltningsanslag och ersättning till vårdgivarna utges från anslaget. Fortsatt anslagsfinansiering föreslås med komplettering av avgifter i uppdragsverksamhet. Det är

rimligt att vårdgivarna får en ekonomisk kompensation för rapporteringen till Strada även vid en uppgiftsskyldighet, eftersom rapporteringen ligger vid sidan av vårdgivarnas vanliga arbetsuppgifter och medför kostnader för vårdgivarna. Det finns fördelar med att Transportstyrelsen fördelar ersättning till vårdgivarna eftersom ersättningen då kan differentieras. Det är Transportstyrelsen som personuppgiftsansvarig myndighet som har bäst kännedom om rapporteringen och därför ska få ersätta vårdgivarna och bestämma över ersättningen.

För närvarande ersätts de rapporterade vårdgivarna av Transportstyrelsen ur förvaltningsanslaget. Det är såväl landsting som privata vårdgivare som rapporterar. Rapporteringen sker på frivillig väg. Det ersättningssystem som används av Transportstyrelsen för att ersätta vårdgivarna för deras arbetsinsats vid rapporteringen beskrivs under avsnitt 8.2.1. Det innebär att en fast ersättningen om 30 000 kronor per år och sjukhus betalas ut för att rapportering sker. Den ska täcka de årliga och relativt fasta kostnaderna, som är oberoende av antalet rapporter att hantera såsom utbildningstid, tid för nätverksmöten, informationstid och materialkostnader. Det finns också rörliga ersättningar, en grundersättning om 180 kronor per rapport samt tre olika bonusersättningar. En kvalitetsbonusersättning (25 kronor per rapport) utgår för snabbhet om rapportering sker inom 45 dagar och en annan bonus utgår om rapporten innehåller en positionsangivelse, geografisk position, för olyckan (25 kronor per rapport). Slutligen finns det en storrapportörsbonus, vilken utgår om sjukhuset producerar minst 1 000 Strada-rapporter som arkiveras per år (50 kronor per rapport). Denna bonus ska kompensera för organisatoriska problem som är förknippade med de större sjukhusens större mängd rapporter. Sammantaget uppgår den rörliga ersättningen som ett sjukhus får per rapport till 180–280 kronor. Tidsåtgången har beräknats till 30 minuters arbete och en sjuksköterskas lön utgör beräkningsunderlag. De 70 nu rapporterade akutsjukhusen rapporterade under 2015 uppgifter om cirka 39 000 skadade till Strada. Förslagen i promemorian innebär inte någon utvidgning av vilka vårdgivare som ska rapportera jämfört med i dag.

Det har vid kontakter med Transportstyrelsen framkommit att fördelarna med det nuvarande ersättningssystemet är att det ger

incitament till en god rapporteringskvalitet. Det nu gällande ersättningsystemet har ersatt andra tidigare system, i vilka ersättningen trappades ned och uteblev efter ett par år. Sådana system upplevdes ofta negativa av vårdens företrädare, eftersom de ansåg att vårdpersonalens rapporteringsarbete borde kompenseras ekonomiskt mot bakgrund av att rapporteringen låg utanför kärnverksamheten. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har framhållit att finansieringen är central för att sjukvården ska kunna åläggas en uppgiftsskyldighet till Strada. Det har inte framkommit att de nuvarande ersättningarna till vårdgivarna skulle vara för låga i förhållande till arbetsinsatsen.

I promemorian föreslås att en uppgiftsskyldighet införs för samma grupp av vårdgivare som redan i dag rapporterar till olycksdatabasen med stöd av avtal. Endast ett fåtal ytterligare olyckor, de som rör fritidssjöfarten för de län som inte redan rapporterar, tillkommer för vårdgivarna, cirka ytterligare 800 rapporter för hela landet per år. Med hänsyn till att en i dag frivillig uppgift görs obligatorisk för landstingen, ska en finansiering föreslås från botten.

Finansiering från Transportstyrelsen till vårdgivarna

En första fråga är om det nuvarande systemet kan behållas, vilket innebär att Transportstyrelsen ersätter vårdgivarna för rapporteringen från sitt anslag. I anslagsförordningen (2011:223) som meddelats med stöd av budgetlagen (2011:203) finns bland annat bestämmelser om vad ett ramanslag får användas till. Av 10 § anslagsförordningen framgår att en myndighet som har tilldelats ett anslag har rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att redovisa utgifter och inkomster mot anslaget enligt 12, 14 och 15 §§ i förordningen. Av Ekonomistyrningsverkets (ESV) föreskrifter till 10 § framgår att om regeringen inte har beslutat annat, ska en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, belasta myndighetens anslag för förvaltning. Redovisningen mot ett anslag, en anslagspost eller en delpost ska ske i enlighet med indelningen i regleringsbrevet eller annat regeringsbeslut. Av ESV:s allmänna råd till 10 § anslagsförordningen framgår att med gällande villkor avses

de som framgår av 6–9 §§ anslagsförordningen och de villkor som framgår i regleringsbrevet och med gällande bestämmelser avses bland annat bestämmelser i lagar, förordningar och föreskrifter. I ESV:s föreskrifter till 11 § i anslagsförordningen anges att en myndighet bara får betala ut bidrag från ett anslag om det är förenligt med anslaget ändamål och de villkor som gäller för anslaget enligt 10 §. Om en myndighet ger ett bidrag från ett anslag till en annan myndighet, ska den utbetalande myndigheten upplysa den mottagande myndigheten om de villkor som gäller för bidraget och bestämma en lämplig utbetalningsplan.

Förutsättningarna för att Transportstyrelsen ska kunna använda en del av förvaltningsanslaget till att ersätta vårdgivarna är att förhållandena enligt 10 och 11 §§ anslagsförordningen är uppfyllda. Det innebär att ersättningen ska täckas av anslagsändamålen och att villkoren ska framgå av regleringsbrevet. Dessutom bör det innebära att det ska framgå av lag eller förordning att Transportstyrelsen får ersätta vårdgivarna för rapporteringen.

Fördelarna med att Transportstyrelsen får ge bidrag till vårdgivarna är att Transportstyrelsen har möjlighet att ge en differentierad ersättning till vårdgivarna. Uppgiftsskyldigheten innebär visserligen en plikt att rapportera, vilket får beaktas. Bonus för att uppmuntra till rapporteringen är inte aktuellt. Ersättning för fasta utgifter som vårdgivarna har årligen för att fullgöra rapporteringen såsom utgifter för utbildning, nätverksmöten, information och material bör kunna utgå liksom ersättning för arbetsinsatsen med rapporteringen. Det är viktigt att sjukvården, som inte har någon direkt egen nytta av att rapportera till olycksdatabasen, får en rimlig kompensation för arbetsinsatsen. För nyttan med Strada är det avgörande att rapporteringen håller en sådan kvalitet att uppgifterna kan användas till officiell statistik och utgöra underlag för beslut om investeringar inom väghållningen bland annat. Om Transportstyrelsen får ge bidrag till vårdgivarna har Transportstyrelsen möjlighet att genom en rörlig ersättning utifrån antalet rapporter kompensera de vårdgivare som har ett stort antal rapporter. Transportstyrelsen har bäst kännedom om rapporteringen och om hela Strada-systemet och det är därför lämpligt att Transportstyrelsen får fördela bidrag. Ersättningen ska leda till att vårdgivarna blir rimligt kompenserade för sina insatser, vilket skulle underlätta genomförandet av uppgiftsskyldigheten. Det är viktigt

att vårdgivarna bidrar med sina uppgifter för att Strada ska vara ett användbart verktyg i trafiksäkerhetsarbetet och för att uppgifterna ska kunna användas för officiell statistik. Det skulle vara en fördel om vårdgivarna fick mer egen nytta av att rapportera i Strada än vad de anser sig ha i dag. Ett nära utbyte av erfarenheter kring rapporteringen mellan vårdgivarna och Transportstyrelsen och även mellan vårdgivarna och dem som använder uppgifterna, såsom kommunerna, skulle kunna leda till att vårdgivarna fick en större kännedom om hur användbara deras uppgifter är. Med mer egen nytta och förståelse för rapporteringens fördelar i kombination med en ersättning för rapporteringen, skulle inte uppgiftsskyldigheten bli en börda.

Förslaget om att rapporteringen ska vara obligatorisk för vårdgivarna föranleder en översyn av dagens ersättningar till vårdgivarna.

Statsbidrag till landstingen – ett möjligt alternativ

Ersättning till ett landsting via statsbidrag kan utgå antingen som ett generellt statsbidrag eller som ett riktat statsbidrag. Enligt finansieringsprincipen är huvudregeln att det generella statsbidraget ska användas. Det generella statsbidraget utges i förhållande till befolkningens mängden i landstinget. Det är inte avsett för någon specifik verksamhet utan kan disponeras fritt av landstinget. Något krav på motprestation eller återrapportering följer inte med.

Med tillämpning av finansieringsprincipen skulle finansieringen av den nya uppgiftsskyldigheten från vårdgivarna till Transportstyrelsens olycksdatabas innebära att statsbidraget till landstingen höjdes med ett belopp som ansågs motsvara en rimlig kompensation för arbetsinsatsen och de fasta kostnaderna. Med dagens beräkning och värdering skulle 12,8 miljoner kronor behöva utges sammanlagt för samtliga landsting. Bidraget skulle fördelas i förhållande till befolkningens mängd. Anslaget till Transportstyrelsen kan då sänkas med motsvarande belopp, eftersom 12,8 miljoner kronor förs över från Transportstyrelsen till vårdgivarna som ersättning i dag. Förslaget förutsätter att landstingen vidarebefordrar viss ersättning till de privata vårdgivare som rapporterar. Någon ny kostnad för staten skulle inte uppstå jämfört med i dag. De nack-

delar som har anförts mot en finansiering via det generella statsbidraget är att det inte finns någon garanti för att pengarna används för att kompensera just arbetet med rapporteringen i Strada. Det skulle med en sådan finansiering inte heller finnas någon möjlighet för Transportstyrelsen som registerhållare att differentiera ersättningen till de rapporterade vårdgivarna. För landstingen hade det blivit en ytterligare börda att fördela ersättning till de enskilda vårdgivare som rapporterar, även om det i dagsläget är få sådana vårdgivare. Det är även tänkbart att finansiera rapporteringen genom en kombination av statsbidrag till landstingen och en ersättning från Transportstyrelsen. En viss del av ersättningen, motsvarande en fast ersättning, skulle kunna utgå som statsbidrag till landstingen i kombination med en rörlig ersättning från Transportstyrelsen.

Sammanfattning

Strada finansieras i dag av Transportstyrelsens förvaltningsanslag. I promemorian föreslås att det ska vara en obligatorisk uppgift för Transportstyrelsen att föra Strada och att det ska framgå av Transportstyrelsens instruktion. Eftersom Strada redan finansieras av förvaltningsanslaget, får kostnaderna för Strada anses ingå i förvaltningsutgifterna för Transportstyrelsen. Anslagsändamålen kan sägas omfatta kostnaderna för att föra Strada.

Transportstyrelsen ersätter i dag vårdgivarna för deras rapportering från förvaltningsanslaget. Rapporteringen från vårdgivarna föreslås bli obligatorisk och det föreslås att Transportstyrelsen ska fortsätta att få ersätta vårdgivarna för rapporteringen. Transportstyrelsens ersättning till vårdgivarna ska vara en kompensation för arbetsinsatsen och de fasta kostnader som rapporteringen medför. Att låta Transportstyrelsen fördela ersättning till vårdgivarna för deras rapporteringsarbete genom sitt förvaltningsanslag, är det alternativ som de inblandade myndigheterna förordar och det är också genomförbart om bestämmelserna i anslagsförordningen följs. Storleken av den ersättning som bör utgå får fastställas av Transportstyrelsen utifrån att en uppgiftsskyldighet gäller. Mot bakgrund av bestämmelserna i 10 och 11 §§ anslagsförordningen bör anslagsändamålen för Transportstyrelsen utvidgas så att det

framgår att Transportstyrelsen från sitt förvaltningsanslag får lämna bidrag till vårdgivarna för deras uppgiftslämnande i Strada. Av anslagsförordningens bestämmelser och ESV:s föreskrifter framgår i övrigt vad som gäller.

9 Konsekvenser av förslagen och ikraftträdande

9.1 Sammanfattning av förslagen

I promemorian ges författningsförslag som innebär att en ny lag och en ny förordning införs för olycksdatabasen Strada, vilket ger positiva effekter för personuppgiftsbehandlingen och för användningen av olycksdatabasen generellt. Den rättsliga grunden för att behandla uppgifter om hälsa klargörs, ändamålen med behandlingen blir tydliga och andra förhållanden regleras, såsom direktåtkomst. Förslagen är så långt det är möjligt anpassade till dataskyddsförordningen. Det ges också författningsförslag som bidrar till att stärka sekretesskyddet för uppgifter från databasen, genom tillägg i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) för uppgifter som vidarebehandlas av vissa myndigheter.

En uppgiftsskyldighet till olycksdatabasen föreslås för vårdgivare beträffande de olyckor som rapporteras i dag samt för olyckor i fritidssjöfart och med terrängmotorfordon. De sistnämnda olyckstyperna rapporteras i dag på frivillig väg och beträffande fritidssjöfart bara från två län. Polismyndighetens uppgiftsskyldighet förs över från kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor till lag och uppdateras. Genom den obligatoriska rapporteringen förväntas tillförlitligheten i olycksrapporteringen öka och rapporteringen blir säkerställd över tid. Uppgifterna kommer att kunna ligga till grund för officiell statistik, vilket inte är fallet i dag. Det förväntas ge positiva konsekvenser för trafiksäkerhetsarbetet, statistikframställningen och för forskningen. Det är inte frågan om någon ambitionshöjning vad gäller rapporteringens omfattning eller innehåll. Utgångspunkten är dagens rapportering och att de vårdgivare, offentliga och enskilda, som i dag rapporterar ska fortsätta med det.

Transportstyrelsen ska kunna ta ut avgifter för uppgifter som lämnas ut från databasen elektroniskt med stöd av 4 § 8 avgiftsförordningen (1992:191). Det möjliggörs genom en ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen. Vårdgivarna föreslås få en ekonomisk kompensation för rapporteringen från Transportstyrelsen. Förslagen förväntas ge upphov till att cirka 800 fler rapporter per år kommer att rapporteras i Strada jämfört med i dag, spritt över hela landet. Det motsvarar en uppskattning av antalet olyckor i fritidssjöfart. Möjligheten att ta ut en avgift vid utlämnande av uppgifter elektroniskt till mottagare av leder till att den begränsade ökningen av antalet rapporter inte innebär att verksamheten blir dyrare än i dag.

För Polismyndigheten innebär förslagen inga ökade kostnader. För den grupp offentliga och enskilda vårdgivare som i dag rapporterar med stöd av avtal, innebär förslagen att en tidigare frivillig uppgift blir obligatorisk. Den obligatoriska rapporteringen för vårdgivarna och det intrång i den personliga integriteten som det innebär för de registrerade, förväntas kunna accepteras av de registrerade mot bakgrund av att regleringen om statistiksekretess ska gälla för uppgifterna när de vidarebehandlas. Skyddet för den personliga integriteten stärks genom författningsregleringen och de mer begränsade möjligheterna till att lämna vidare uppgifter från databasen. Det föreslås att vårdgivarna ska fortsätta att få ersättning från Transportstyrelsen för kostnader som de har för rapporteringen.

9.2 Problembeskrivning och mål

Olycksdatabasen Strada har förts sedan 2003 men verksamheten har inte varit reglerad i någon registerlag och osäkerhet har rått kring vissa förhållanden i personuppgiftsbehandlingen. I flera tidigare utredningar har författningsförslag lagts fram. Att införa en uppgiftsskyldighet för vårdgivare har varit ett önskemål som återkommit. Andra frågor förknippade med olycksdatabasen har också påtalats tidigare, se avsnitten 2 och 3.

Målet med promemorian är att en för olycksdatabasen anpassad författning ska tas fram. Författningen ska reglera de frågor som har visat sig vara centrala för Strada. På grund av att dataskyddsförordningen har trätt i kraft, har den beaktats så långt som möjligt.

9.3 Förslagen i relation till ett nollalternativ

Olycksdatabasen Strada förs redan i dag av Transportstyrelsen och är inrättad genom ett regeringsbeslut. Från Polismyndigheten rapporterades det in cirka 14 900 olyckor under 2015 avseende vägtrafikolyckor och olyckor med terrängskoter och från vårdgivarna 39 000 skadade personer i trafikmiljö. Finansieringen av verksamheten sker genom anslag till Transportstyrelsen och Polismyndigheten. De totala kostnaderna för Strada för Transportstyrelsen uppgick till cirka 34,2 miljoner kronor för 2015. Det uppskattas att kostnaderna för Polismyndighetens rapportering uppgick till mellan 3 och 4,6 miljoner kronor för 2015.

Om inte någon förändring görs av det nuvarande systemet, ett nollalternativ, skulle rapporteringen i Strada fortsätta som tidigare, med stöd av bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) och med stöd av dataskyddsförordningen kompletterad med generell svensk lagstiftning på personuppgiftsområdet, från och med den 25 maj 2018. Den osäkra grund som rapporteringen i dag vilar på skulle kvarstå. Kostnaderna för Transportstyrelsen och Polismyndigheten skulle kvarstå. De avtal som Transportstyrelsen har med respektive vårdgivare skulle behöva förnyas fortlöpande, vilket innebär tidskrävande arbetsuppgifter för Transportstyrelsen.

Det har framkommit att rapporteringen från vårdgivarna går ned vissa tider på året och att överensstämmelser mellan rapporteringen från vårdgivare och polis respektive vid jämförelser mellan trafikskadade personer i Strada och i andra register uppvisar vissa brister. Det finns en risk att det vid en fortsatt frivillig rapportering inte skulle gå att komma tillrätta med de brister som har iakttagits, eftersom incitamentet till förbättring sannolikt skulle vara svagt. Det finns också en risk för att rapporteringen inte skulle bli heltäckande om vårdgivare valde att avsluta sin medverkan. När rapporteringen inte är heltäckande minskar den nytta som rapporteringen medför för statistiken, trafiksäkerheten och forskningen. Anledningen till att olycksdatabasen infördes var att det behövdes ett heltäckande informationssystem för vägtrafikolyckor, inklusive terrängtrafikolyckor och olyckor i trafikmiljö och att rapportering från sjukvården skulle komplettera polisrapporteringen. För att uppnå databasens fulla potential, bör obligatorisk rapportering införas för vårdgivare och en författningsreglering ske av verksam-

heten. Ett nollalternativ är mot denna bakgrund ett sämre alternativ än det nu föreslagna.

9.4 Konsekvenser för Transportstyrelsen

Författningsregleringen av Strada och den obligatoriska rapporteringen för vårdgivare innebär positiva konsekvenser för Transportstyrelsen. Författningsstöd ges för personuppgiftsbehandlingen. Den nya lagen och förordningen ersätter nuvarande system med överenskommelser och avtal mellan Transportstyrelsen och vårdgivarna. Avtal och överenskommelser behöver då inte uppdateras och förhandlas fram, vilket bör innebära en effektivisering för Transportstyrelsen. Transportstyrelsen kommer dock att behöva utfärda föreskrifter om tillämpningen inledningsvis. Transportstyrelsen föreslås fortsätta att ge ersättning till de rapporterade vårdgivarna.

Möjligheten för Transportstyrelsen att ta ut avgifter i uppdragsverksamhet vid elektroniskt utlämnande av uppgifter från Strada leder till intäkter, vilka kompenserar för den ökade mängd rapporter som blir konsekvensen av att olyckor med fritidsfartyg ska rapporteras rikstäckande. Kostnaden för ersättning till vårdgivarna för 800 ytterligare rapporter per år för olyckor i fritidssjöfart skulle bli mellan 144 000 och 224 000 kronor om den ersättningsmodell som Transportstyrelsen i dag tillämpar för ersättning används. En beräkning av vad avgiftsuttaget kan leda till, utifrån samma avgiftsuttag som gäller för vägtrafikregistret vid direktåtkomst, ger intäkter om cirka 390 000 kronor per år. Resultatet blir ett överskott om cirka 160 000 kronor.¹

I övrigt föreslås registerverksamheten kring Strada även fortsättningsvis finansieras genom anslag.

¹ Se avsnitt 8.7.2. Beräknat utifrån direktåtkomst för 280 mottagare per år som gör 17 000 sökningar. Årskostnad för direktåtkomst 1 200 kronor och pris per sökning 3,45 kronor.

9.5 Konsekvenser för Polismyndigheten m.fl.

Redan i dag utför Polismyndigheten en obligatorisk rapportering till Transportstyrelsen för vägtrafikolyckor genom Strada. Med den föreslagna författningsregleringen förtydligas förhållandena kring rapporteringen. Att olyckor inom fritidssjöfart rapporteras i Strada i stället för att rapporteras informellt till Transportstyrelsen, skulle leda till en effektivisering för dem som arbetar inom polisen som är välkommen enligt kontakter med företrädare för Polismyndigheten. Antalet olyckor inom fritidssjöfarten som kommer att behöva rapporteras av en polis eller av personal inom Tullverket eller Kustbevakningen förutses inte vara många per år. Att en obligatorisk rapportering införs för vårdgivarna leder till en säkrare statistik för olyckor och därmed ett bättre beslutsunderlag för trafiksäkerhetsinsatser och trafikövervakning för Polismyndigheten.

9.6 Konsekvenser för andra myndigheter

En obligatorisk uppgiftsskyldighet för vårdgivare till Transportstyrelsen genom Strada kommer att gynna Trafikanalys på så sätt att underlaget för att framställa officiell statistik kommer att förbättras. Uppgifter från vårdgivarna kan på sikt ingå i den officiella statistiken. Den föreslagna rikstäckande obligatoriska rapporteringen av olyckor med fritidsfartyg kommer att ge underlag för statistik inom ett område för vilket det i dag saknas statistik.

För övriga myndigheter som använder uppgifter från Strada som beslutsunderlag för trafiksäkerhetsarbete av olika slag och för investeringar och beslut förväntas lagförslagen få positiva konsekvenser. Genom lagförslagen blir uppgifterna i Strada kvalitets säkrade och ger därmed ett bättre kunskapsunderlag som myndigheterna har nytta av i sin verksamhet och som bidrar till samhälls-ekonomisk nytta.

Transportstyrelsens möjlighet att ta ut avgifter för utlämnande av uppgifter från Strada medför en ny kostnad för de myndigheter som önskar elektronisk åtkomst. Utgångspunkten är att avgifter kan tas ut med stöd av 4 § första stycket 8 i avgiftsförordningen och att Transportstyrelsen bestämmer storleken på avgiften till ett belopp som inte motverkar Stradas syfte. Att ta ut en avgift för tillhandhållande av uppgifter bör därför inte få någon negativ konsekvens för myndigheterna.

9.7 Konsekvenser för kommuner och landsting

För kommunerna som väghållare innebär förslagen positiva konsekvenser eftersom de förväntas leda till ett bättre beslutsunderlag för trafiksäkerhetsåtgärder och utvärdering av åtgärder samt ett bättre kunskapsunderlag för förebyggande folkhälsoarbete.

För de offentliga vårdgivarna som rapporterar till Strada innebär förslagen att en uppgift de tidigare har utfört på frivillig väg med stöd av avtal, blir obligatorisk samt att rapporteringen utökas och blir rikstäckande för olyckor i fritidssjöfart. Utökningen av antalet rapporter bedöms endast bli marginell för varje rapporterande enhet. Den finansiering som föreslås är att Transportstyrelsen ersätter de rapporterande vårdgivarna från sitt anslag liksom i dag, men med författningsstöd i lag. Det innebär att vårdgivarna får kompensation för sin rapportering i Strada. På sikt förväntas den förbättrade rapporteringen leda till att färre personer behöver söka vård för skador i trafiken och med fritidsfartyg.

9.8 Konsekvenser för enskilda vårdgivare

De få enskilda vårdgivare som i dag rapporterar på frivillig väg omfattas också av uppgiftsskyldigheten som föreslås. Finansieringen av deras arbete med rapportering föreslås bli den samma som för de offentliga vårdgivarna, dvs. Transportstyrelsen får ersätta dem från sitt anslag med författningsstöd. Inga negativa konsekvenser förväntas uppkomma för dem, utöver det faktum att rapporteringen blir obligatorisk från att ha varit frivillig.

9.9 Konsekvenser för den enskilde

Inställningen till vad som är känsligt ur integritetssynpunkt varierar från tid till annan och beroende på i vilket sammanhang och för vilket syfte uppgifter som rör en enskilds personliga förhållanden förekommer. I en samhällsorganisation finns det alltid områden inom vilka den personliga integriteten får stå tillbaka för syften som ges högre prioritet. En avvägning måste göras mellan de olika intressena för att bedöma om intrånget kan tolereras eller inte. I författningsförslagen ingår att det i Strada, liksom i dag, ska få

finnas personuppgifter om hälsa i pseudonymiserad form. Sådana uppgifter ska endast vara tillgängliga genom direktåtkomst för dem som omfattas av statistiksekretess. Skillnaden mot i dag är att förslaget innebär att samtycke inte ska inhämtas av vårdgivarna från den enskilde till registreringen i Strada. Polismyndighetens rapportering sker redan utan samtycke. Sekretessregler omgärdar utlämnandet av uppgifterna till annan. Anledningen till att koderna för avidentifiering sparas är att det behövs om vissa forskningsprojekt ska kunna utföras och för att Transportstyrelsen ska kunna uppfylla sitt ansvar som personuppgiftsansvarig. Med hänsyn till att en uppgiftsskyldighet för vårdgivarna införs, följer att samtycke till behandlingen av personuppgifter inte längre ska inhämtas. På det sättet är annan obligatorisk rapportering från t.ex. sjukvården reglerad. Det intresse av korrekt information om trafikolyckor och skador som finns för trafiksäkerhetsarbetet, motiverar den inskränkning i den personliga integriteten som den obligatoriska registreringen i Strada medför. Att uppgifterna endast får behandlas för statistik, utvärdering, uppföljning och kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete samt för forskning innebär att inskränkningen i den personliga integriteten vid en avvägning, får anses vara godtagbar. Genom den anpassade författningen finns det möjligheter att införa skyddsbestämmelser för den enskilde vid behandlingen av personuppgifter. Sammanfattningsvis är inskränkningen i den personliga integriteten, vid en avvägning mot syftet med olycksdatabasen, acceptabel i ett samhälle som ställer höga krav på att arbeta förebyggande för att så långt det är möjligt säkerställa en säker trafikmiljö. Utvärdering av olycksrisker och förebyggande arbete leder till samhällsekonomiska vinster i form av minskat antal olyckor och skador och därmed ett minskat mänskligt lidande. Även en samhällsekonomisk besparing bör uppstå motsvarande minskade vårdkostnader.

9.10 Konsekvenser för brottsbekämpningen

För brottsbekämpningen kan positiva konsekvenser förutses med en heltäckande rapportering, eftersom trafikbrott ofta är aktuella vid vägtrafikolyckor. En säkrare rapportering får anses bidra till ett större fokus på trafikbrott och var i trafikmiljön sådana sker och därmed bör sådana brott kunna förebyggas.

9.11 Förslagen i förhållande till EU-rätt

Vid utformning av förslagen har dataskyddsförordningens bestämmelser beaktats och förslagen syftar till att precisera personuppgiftsbehandlingen på det sätt som är möjligt enligt artikel 6 och 9 i dataskyddsförordningen.

9.12 Övriga konsekvenser

En heltäckande och kvalitetssäkrad rapportering i olycksdatabasen kan anses ge vissa positiva konsekvenser för jämställdheten. Eftersom skador kan studeras utifrån de drabbades kön, kan variationer i skadetyper mellan könen som kan finnas utvärderas och lämpliga åtgärder kan vidtas. Exempelvis har det visat sig att inom fritids-sjöfarten varierar skadetyperna och de situationer i vilka skador och dödsfall uppkommer påtagligt för män och kvinnor. Bättre kunskap om skador och olyckor leder till möjligheter att förebygga skadorna på ett bättre sätt.

Förslagen leder inte till några konsekvenser för sysselsättningen, för små företag i relation till stora eller för integrationspolitiken.

9.13 Ikraftträdande

Förslag: Ikraftträdandet av den föreslagna lagen och förordningen föreslås vara den 25 maj 2018, vilket innebär en samordning med när dataskyddsförordningen ska börja tillämpas. Dataskyddsutredningens arbete med en generell nationell författning bör följas och utifrån de förslagen bör också en samordning ske. När lagen och förordningen träder i kraft ska kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor upphävas.

Ikraftträdandet av de föreslagna författningarna måste samordnas med att dataskyddsförordningen och den kompletterande nationella författning som Dataskyddsutredningen (Ju 2016:04) kommer att föreslå. Anledningen till det är att den föreslagna lagen om Strada är utformad utifrån dataskyddsförordningens möjligheter till nationell reglering. Den författning som blir resultatet av Dataskyddsutredningens arbete måste också beaktas och de i promemorian föreslagna författningarna får ses över när rättsläget är klarlagt nationellt. Införandet av de föreslagna författningarna för personuppgiftsbehandlingen i Strada kan därför inte ske förrän dataskyddsförordningen ska börja tillämpas och det framgår klart vad som är generellt reglerat för svensk del på området för personuppgiftsbehandling. Dataskyddsförordningen kommer att börja tillämpas från och med den 25 maj 2018, vilket är skälet att det datumet anges för ikraftträdande av de nu föreslagna författningarna. När den nya lagen och förordningen träder i kraft ska kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor upphävas eftersom samtliga paragrafer i kungörelsen har arbetats in i den nya lagen och förordningen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om Transportstyrelsens olycksdatabas

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 §

Transportstyrelsen ska för trafiksäkerhetsändamål föra en olycksdatabas över olyckor inom transportområdet.

Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i olycksdatabasen om behandlingen är helt eller delvis automatiserad.

Lagen gäller i tillämpliga delar också uppgifter om avlidna personer.

I första stycket i paragrafen anges att databasen *ska* föras, till skillnad från att den *får* föras, vilket grundar sig på att olycksdatabasen inrättades efter ett regeringsbeslut. Transportstyrelsen har tagit över uppdraget från Vägverket 2009. I lagen anges Transportstyrelsen som den myndighet som ska ansvara för databasen. Det är vanligt att den myndighet som ansvarar för en databas eller ett register anges uttryckligen i lag, se t.ex. lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

I förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen föreslås ett tillägg i 5 § innebärande att Transportstyrelsen ska föra en olycksdatabas och på så sätt synliggörs ansvaret för databasen även där, i likhet med vad som gäller för vägtrafikregistret.

Begreppet olyckor inom transportområdet har valts för att omfatta de olyckor som rapporteras i dag och olyckor med fritidsfartyg som föreslås rapporteras i Strada. Olycksdatabasen är inte för närvarande avsedd för olyckor med andra trafikslag än de som framgår av lagen och dess definitioner.

Strada består av flera databaser samlade i en databas. I lagstiftningssammanhang under senare tid har databas använts när det handlar om en samling information som lagras för automatiserad behandling, se t.ex. lagen (2014:484) om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna, prop. 2013/14:161. I den databasen samlas uppgifter för framtida behov, vilket har likheter med Transportstyrelsens databas.

I andra stycket anges lagens tillämpningsområde. Databasen förs helt eller delvis elektroniskt och inte manuellt.

I tredje stycket anges att lagen också ska gälla uppgifter om avlidna personer. Det anges särskilt därför att behandling av personuppgifter om avlidna personer inte ingår i dataskyddsförordningens regelverk. I personuppgiftslagens (1998:204, PuL) bestämmelser inkluderas inte uppgifter om avlidna personer, vilket framgår av 3 § PuL, under definitionen av personuppgifter. I olycksdatabasen behandlas i dag uppgifter om avlidna personer. För de avlidna personernas anhöriga kan det antas vara integritetskänsligt att uppgifterna behandlas. Transportstyrelsen har inte gjort någon särbehandling av avlidna i sin hantering av personuppgifter med stöd av PuL. I 1 § patientdatalagen (2008:355), som rör personuppgiftsbehandling inom hälso- och sjukvården, uttalas att lagen i tillämpliga delar även gäller uppgifter om avlidna personer. I Strada ingår uppgifter om hälsa i likhet med vad som behandlas i patientdatalagen och därför bör lagen också omfatta personuppgiftsbehandling av uppgifter om avlidna.

I promemorians avsnitt 2 behandlas införande och syfte med Strada, i avsnitt 4.3 begreppet databas och i avsnitt 7.3 Transportstyrelsens mandat att föra olycksdatabasen. I avsnitt 7.10 behandlas frågan om uppgifter om avlidna personer.

Definitioner

2 §

I denna lag avses med dataskyddsförordningen 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).

Bestämmelserna om personuppgiftsbehandling i denna lag utgör preciseringar av dataskyddsförordningens bestämmelser i enlighet med artikel 6 och artikel 9.2 g och j i dataskyddsförordningen.

En hänvisning görs till dataskyddsförordningen som gäller som lag enligt sitt innehåll. Dataskyddsutredningen (Ju 2016:04) har i uppdrag att föreslå kompletterande generella bestämmelser till dataskyddsförordningen, i maj 2017. De generella bestämmelser som kan komma att gälla nationellt bör senare också framgå i denna paragraf, genom en hänvisning. Bestämmelserna i lagen är utformade i enlighet med de möjligheter som finns att på nationell nivå ha bestämmelser som preciserar laglig behandling av personuppgifter enligt artikel 6 och behandling av särskilda kategorier av personuppgifter enligt artikel 9.2 g och j i dataskyddsförordningen.

Se avsnitt 7.2, 7.4.8 och 7.4.9.

3 §

Om inte annat anges ska definitionerna i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner tillämpas i denna lag.

En hänvisning till lagen och förordningen om vägtrafikdefinitioner görs. I dessa författningar finns definitioner av begreppen fordon, väg, terräng, terrängmotorfordon och trafikant, vilka används i lagen.

4 §

I denna lag avses med en

1. vägtrafikolycka: en oavsiktlig plötslig händelse, eller rad av händelser, som har inträffat i trafik på en väg vari deltagit minst ett fordon i rörelse,

2. olycka i trafikmiljö: en vägtrafikolycka, en oavsiktlig plötslig händelse, eller rad av händelser, som har involverat en trafikant om olyckan har inträffat på en väg, på en gångbana, på en buss- eller spårvagnshållplats eller ombord på en spårvagn,

3. olycka med ett fritidsfartyg: en oavsiktlig plötslig händelse, eller rad av händelser, som har inträffat med ett fritidsfartyg och

4. olycka med ett terrängmotorfordon: en oavsiktlig plötslig händelse, eller rad av händelser, som har inträffat i terräng med ett terrängmotorfordon.

I *punkten 1* tas en vägtrafikolycka upp. Den valda definitionen överensstämmer med den definition som i dag används för polisens rapportering till Strada. Att det krävs att olyckan har lett till en personskada framkommer i 10 § som reglerar uppgiftsskyldigheten för Polismyndigheten. En vägtrafikolycka finns inte definierad i lagen eller förordningen om vägtrafikdefinitioner. Vägtrafikolycka som begrepp används i dag i tre författningar, kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor, lagen (1990:712) om undersökning av olyckor och förordningen (2010:185) med instruktion för Trafikverket. En alternativ möjlighet är att ta in en definition av en vägtrafikolycka i lagen eller förordningen om vägtrafikdefinitioner, men mot bakgrund av att begreppet bara är aktuellt i ett fåtal författningar, föreslås inte det.

I *punkten 2* tas en olycka i trafikmiljö upp. Det är en ny definition som bygger på Transportstyrelsens beskrivning av vilka olyckstyper som vårdgivarna rapporterar i dag. Det är en bredare definition än en vägtrafikolycka, eftersom en vägtrafikolycka förutsätter ett fordon i rörelse, vilket inte en olycka i trafikmiljö kräver. En halkolycka på en trottoar är ett exempel på en olycka i trafikmiljö. Olyckor i terräng med ett terrängmotorfordon inkluderas inte i definitionen utan tas upp för sig. En trafikant är en person som färdas eller annars uppehåller sig på en väg, i ett fordon på en väg eller i terräng samt den som färdas i terräng. Gångbana har tagits med på grund av att begreppet väg inkluderar en gång- eller ridbana invid en väg och det finns gångbanor som inte ligger invid en väg som rimligen bör ingå. En ridolycka exkluderas genom ordet trafikant. Olyckor på buss- och spårvagnshållplats ingår i dagens rapportering från vårdgivarna.

I *punkten 3* definieras en olycka med ett fritidsfartyg. Definitionen överensstämmer med de olyckor som Polismyndigheten ska rapportera till Transportstyrelsen enligt nuvarande 21 § andra stycket förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor. Även Tullverket och Kustbevakningen omfattas av rapporteringsplikten enligt 21 § tredje stycket förordningen om undersökning av olyckor. Den rapporteringsskyldigheten flyttas till nu föreslagna lag. Det finns

inte någon definition av ett fritidsfartyg i sjölagen (1994:1009), men i 2 § i sjölagen anges definitionen av ett skepp respektive en båt. Begreppet fartyg omfattar ett skepp och en båt. Ett skepp är ett fartyg vars skrov har längd av minst 12 meter och en bredd av minst 4 meter. Ett annat fartyg är en båt. Användningen för fritidsändamål avser att utesluta användning i kommersiellt syfte, i affärsmässig verksamhet eller användning av fartyget i statlig tjänst.

I *punkten 4* tas en olycka med ett terrängmotorfordon upp. I begreppet ingår både terrängskoter och terrängvagn. En terrängskoter innefattar både en snöskoter och en terränghjuling enligt lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. Redan i dag omfattas olyckor med terrängskoter av rapporteringen från både Polismyndigheten och vårdgivarna. I lagen föreslås att även olyckor med de tyngre fordonen i terräng omfattas av rapporteringen och därför finns definitionen av en olycka med ett terrängmotorfordon med. Det är lämpligt att även dessa olyckor omfattas av rapportering i Strada, enligt kontakt med Transportstyrelsen.

Se avsnitt 5.17 och avsnitt 6.5.1.

Personuppgiftsansvar

5 §

Transportstyrelsen är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag och enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Den personuppgiftsansvarige brukar anges uttryckligen i en registerförfattning. Huvudprincipen är att varje myndighet som omfattas av regleringen i en registerförfattning är personuppgiftsansvarig för den behandling som myndigheten utför. Den principen följs även här. Med personuppgiftsansvaret följer skyldigheter enligt dataskyddsförordningen. De myndigheter och andra som har rätt att få del av uppgifter från databasen är personuppgiftsansvariga för den behandling som de utför och deras registerlagar ska då tillämpas. Denna lag är inte avsedd att omfatta andra myndigheters personuppgiftsbehandling.

Se avsnitt 7.3, 7.7 och 7.8.

Innehåll

6 §

Olycksdatabasen får enbart innehålla pseudonymiserade uppgifter.

Transportstyrelsen får i ett enskilt fall avkoda en pseudonymiserad personuppgift om det är nödvändigt för forskningsändamål eller för att uppfylla sina skyldigheter som personuppgiftsansvarig.

I paragrafen regleras i *första stycket* vad som redan gäller i dag i Strada, nämligen att personuppgifter är pseudonymiserade. Inga uppgifter som direkt kan härledas till en person förekommer. Varken namn, personnummer eller registreringsnummer framkommer i Strada. Vad som avses med pseudonymiserade personuppgifter framgår av artikel 4.5 i dataskyddsförordningen. Anledningen till att det bör framgå i lag är att det är en viktig skyddsåtgärd för att minska intrånget i den personliga integriteten. Inga personuppgifter som direkt kan hänföras till en enskild person får förekomma i databasen. Uppgifter som indirekt kan hänföras till en person, ensamma eller tillsammans med uppgifter utanför databasen, kan dock förekomma i Strada.

I *andra stycket* anges att Transportstyrelsen får avkoda de pseudonymiserade personuppgifterna i vissa fall, som ska uppfattas som uttömmande. Transportstyrelsen behöver kunna avkoda de pseudonymiserade personuppgifterna i samband med en forskares tillgång till uppgifter för sådan forskning som kräver samtycke av en enskild. Även för att kunna uppfylla sina skyldigheter som personuppgiftsansvarig och t.ex. svara på en fråga från en person om han eller hon är registrerad i databasen, behöver avkodning kunna ske av Transportstyrelsen.

Se avsnitt 7.10.

Ändamål

7 §

Transportstyrelsen får behandla personuppgifter i databasen om det behövs för

- 1. statistik inom trafiksäkerhetsområdet,*
- 2. forskning som rör trafiksäkerhet,*
- 3. uppföljning, utvärdering eller kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete.*

I ett enskilt fall får personuppgifter som behandlas enligt första stycket 1–3 även behandlas för att tillhandahålla uppgifter för något annat ändamål än de som anges i första stycket 1–3, under förutsättning att ändamålet inte är oförenligt med det ändamål som uppgifterna samlades in för.

Paragrafen innehåller i *första stycket* de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas. Genom ändamålen anges den yttre ramen för behandlingen av personuppgifter, jämför artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen. Ändamålsbestämmelsen är utformad utifrån regeringens beslut om att inrätta Strada 1996 och avser att täcka in den personuppgiftsbehandling som sker i dag. I begreppet trafiksäkerhet får anses ingå säkerhet för fritidssjöfarten. Trafiksäkerheten är det övergripande syftet för databasens inrättande och drift. Med *behandla* avses både att samla in och att vidarebehandla uppgifter.

Punkten 1 avser all form av statistik, både officiell och annan statistik. Det är Trafikanalys som är statistikmyndighet på transportområdet och ansvarar för den officiella statistiken. För den personuppgiftsbehandlingen som Trafikanalys utför gäller lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Trafikanalys framställer också annan statistik än officiell. Transportstyrelsen levererar underlag till Trafikanalys från bland annat Strada. Som exempel på annan statistik kan nämnas statistik som Transportstyrelsen själva tar fram. Visserligen anges i artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen att behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål inte ska anses oförenlig med de ändamål för vilket uppgifterna har samlats in. Det skulle leda till att statistik inte behövde tas med som ett ändamål i lagen. Vid en jämförelse med andra registerlagar, framkommer det att framställning och till-

handahållande av statistik ofta anges som ett uttalat ändamål, jämför 4 § 6 patientdatalagen (2008:355), 4 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarkandsmässiga verksamheten och 114 kap. 7 § socialförsäkringsbalken (2010:110) som avser personuppgiftsbehandling i socialförsäkringsdatabasen. Både framställning och tillhandahållande av statistik ska avses med punkten 1 och det är både ett primärt och ett sekundärt ändamål. Personuppgiftsbehandling för annan statistik än för trafiksäkerhetsändamål kan ske med stöd av att statistikändamål alltid är ett godtaget ändamål enligt 5.1 b i dataskyddsförordningen.

I *andra punkten* anges forskning som rör trafiksäkerhet som ändamål. Liksom för statistiska ändamål gäller att forskning också omfattas av sådan behandling som inte anses oförenligt med ändamålen för insamling av uppgifter. Särskilda regler gäller för forskning som avser människor enligt lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor. Det finns exempel på författningar som tar upp forskning som ett särskilt ändamål, se t.ex. 6 § lagen (2012:453) om register över nationella vaccinationsprogram. Som exempel på en författning som inte tar upp forskning som ett ändamål kan nämnas socialförsäkringsbalken, 114 kap. I förarbetena till lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration, som nu har ersatts med 114 kap. socialförsäkringsbalken, prop. 2002/03:135 s. 72, behandlas den frågan. Överväganden har gjorts om att inte ta med forskning som ett särskilt ändamål. Strada är dock en databas som till sin karaktär främst samlar uppgifter för sekundär behandling och inte för ärendehandläggning eller som underlag för beslut. Forskning är ett exempel på sekundär behandling som data från Strada med fördel kan användas till. I likhet med behandlingen av statistik, tas därför också forskning upp. Innovation anses ingå i begreppet forskning eftersom forskning omfattar utveckling på vetenskaplig grund.

I *punkten 3* anges ändamål som främst är sekundära, dvs. sådan behandling som andra myndigheter, väghållare och kommuner använder Strada-data till. Transportstyrelsen använder inte data från Strada för ärendehantering i sin egen verksamhet. I det tillsynsansvar över väghållare som Transportstyrelsen har enligt vägsäkerhetslagen används uppgifter från Strada. Den behandlingen omfattas av uppföljning och utvärdering av trafiksäkerhetsarbete.

I *andra stycket* görs en hänvisning till finalitetsprincipen för att visa att ändamålen i första stycket inte är uttömmande. Avsikten är att bedömningen av om ett ändamål är förenligt med de uppräknade ändamålen ska ske i det enskilda fallet. Bestämmelsen är utformad efter en liknande bestämmelse i 2 kap. 6 § åklagardatalagen (2015:433), prop. 2014/15:63 s. 143.

Se avsnitt 7.9.2, 7.9.3 och 7.9.4.

Uppgifter om hälsa

8 §

Uppgifter om hälsa som avses i dataskyddsförordningen får behandlas utan samtycke från den registrerade eller närstående till den registrerade. Andra särskilda kategorier av personuppgifter som anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen får inte behandlas i databasen.

Behandling av särskilda kategorier av personuppgifter, vari ingår personuppgifter som avslöjar uppgifter om hälsa, är förbjuden enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Definitionen av vad uppgifter om hälsa är finns i artikel 4.15 i dataskyddsförordningen. I artikel 9.2 i dataskyddsförordningen anges förutsättningarna för att sådana uppgifter i vissa fall ändå får behandlas. Samtycke är ett sådant undantag, vilket tillämpas i dag på behandlingen av personuppgifter om hälsa i Strada som vårdgivare rapporterar in. I denna lag föreslås en uppgiftsskyldighet för vårdgivare och att samtycke inte ska inhämtas. Behandlingen bedöms omfattas av artikel 9.2 g och j i dataskyddsförordningen. Trafiksäkerheten är ett viktigt allmänt intresse. För arkivändamål, forskning och statistikframställning är behandlingen av personuppgifter i Strada också nödvändig. Att alla personuppgifter är pseudonymiserade och att utlämnande av uppgifter från databasen ska ske i begränsad omfattning och bara till organ som omfattas av statistiksekretess, innebär skyddsåtgärder vid vidarebehandlingen. Ytterligare säkerhetsåtgärder och behörighetsinskränkningar för dem som får del av uppgifter ska Transportstyrelsen kunna besluta om i föreskrifter. För samtliga ändamål som anges i ändamålsbestämmelsen bör uppgifter om hälsa få behandlas med det lagstöd som ges i denna paragraf.

Till skydd för den enskildes integritet tas det in ett förbud mot behandling av övriga särskilda kategorier av personuppgifter. Det gäller även behandling av uppgifter i löpande text som kan förekomma.

Se avsnitt 7.11.

Uppgiftsskyldighet till Transportstyrelsen

9 §

En vårdgivare som ger akutsjukvård och har ortopedi eller kirurgi i sin verksamhet ska för de ändamål som anges i 7 § rapportera uppgifter om samtliga personer som söker vård eller har avlidit till följd av en olycka i trafikmiljö, en olycka med ett fritidsfartyg eller en olycka med ett terrängmotorfordon till Transportstyrelsen genom olycksdatabasen.

I paragrafen anges en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för vissa vårdgivare. Avsikten är att den kategori vårdgivare som i dag rapporterar till Strada med stöd av avtal, ska träffas av uppgiftsskyldigheten. Syftet är också att de olyckor som vårdgivarna i dag rapporterar, med tillägg för fritidsfartygsolyckor, ska rapporteras. Uppgiftsskyldigheten ska gälla vårdgivare, med vilket avses både offentliga vårdgivare och enskilda vårdgivare. Med en offentlig vårdgivare avses en statlig myndighet, ett landsting och en kommun ifråga om hälso- och sjukvård. Med privat vårdgivare avses en annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård. Det är sjukvårdshuvudmannen som åläggs skyldigheten men varje enhet, dvs. sjukhus eller mottagning, ska rapportera. Det finns ingen lämplig samlande definition för de vårdgivare som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten. Av 5 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) framgår med begreppet sjukhus avses en vårdinrättning för sådan vård som kräver intagning, med vilket avses slutenvård, dvs. vanligtvis vård över natten. Bland de rapporterade vårdgivarna i dag finns t.ex. barnakutmottagningar. Alla personer behöver inte heller sluten vård till följd av en olycka i trafikmiljö, och därför omfattar begreppet sjukhus inte alla tänkbara vårdgivare som bör ha uppgiftsskyldighet. En viss avgränsning behöver göras i lagen, vilken föreslås vara vårdgivare som ger akutsjukvård och som har

ortopedi eller kirurgi i sin verksamhet. Det överensstämmer med den grupp vårdgivare som i dag rapporterar till olycksdatabasen.

Det krävs inte i dag att en personskada har inträffat utan det räcker att en person söker vård efter en olycka i trafikmiljö. Så kan vara fallet för en person som varit med om en olycka och inte känner någon effekt av olyckan men ändå söker vård för eventuella framtida effekter av olyckan. Dessa vårdsökande ska omfattas av rapporteringen, precis som i dag. Även uppgifter om personer som har avlidit genom en olycka som omfattas av uppgiftsskyldigheten ska rapporteras, på samma sätt som i dag.

Transportstyrelsen får bemyndigande i förordningen att utfärda föreskrifter om uppgiftsskyldigheten. Närmare avgränsningar av vilka vårdinrättningar som ska omfattas av skyldigheten kan göras i föreskrifter liksom preciseringar av vilka olyckstyper som ska omfattas samt tidsfrister för rapporteringen. Vad som avses med personskada bör preciseras i föreskrifter av Transportstyrelsen.

Se avsnitt 5.12 och 6.14.

10 §

Om en vägtrafikolycka eller en olycka med ett terrängmotorfordon i rörelse har inträffat och olyckan har medfört en personskada, ska Polismyndigheten rapportera det till Transportstyrelsen genom olycksdatabasen snarast och senast sju dagar efter det att Polismyndigheten har fått kännedom om olyckan.

Paragrafen motsvarar i stort sett 1 § i kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor, med det tillägget att rapporteringen ska ske till Transportstyrelsens olycksdatabas och att olyckor med terrängmotorfordon också ska rapporteras. Tidsfristen är den samma som i dag.

Transportstyrelsen och Polismyndigheten har kommit överens om att rapportera olyckor som sker i terräng med en terrängskoter. Rapporteringskravet avser i dag en olycka vid vilken en terrängskoter har varit i rörelse och om en personskada har inträffat. Vid kontakt med Transportstyrelsen har det framkommit att även olyckor med de tyngre terrängfordonen bör inkluderas, varför terrängmotorfordon har valts, se 4 § och lagen (2001:559) om väg-

trafikdefinitioner. Paragrafen utgör en sekretessbrytande bestämmelse, en uppgiftsskyldighet för Polismyndigheten, liksom tidigare. Eftersom den sekretessbrytande bestämmelsen inte är ny, förs inte något utförligt resonemang kring uppgiftsskyldigheten som sådan i promemorian. Integritetsaspekterna vid en obligatorisk rapportering är dock desamma som anges i avsnitt 5.12.2.

Anledningen till att bestämmelserna om Polismyndighetens rapportering föreslås placeras i lag och inte i förordning är att det rör integritetskänsliga uppgifter i kombination med en obligatorisk rapportering och att uppgiftsskyldigheten till Strada för Polismyndigheten och vårdgivarna bör anges samlat.

Se avsnitt 5.14 och 5.16.

11 §

Om ett dödsfall har inträffat till följd av en vägtrafikolycka eller en olycka med ett terrängmotorfordon i rörelse, ska Polismyndigheten rapportera det till Transportstyrelsen genom olycksdatabasen snarast och senast fem dagar efter det att Polismyndigheten fick kännedom om dödsfallet. Rapporteringen ska avse sådana olyckor då någon avlidit vid olyckan eller som en följd av en sådan olycka inom 30 dagar från olyckstillfället.

Paragrafen är överförd från kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor med samma tillägg om terrängmotorfordon som i 10 §.

12 §

Om Polismyndigheten får kännedom om att en olycka med ett fritidsfartyg har inträffat som har medfört att en person har drabbats av en svår kroppsskada eller avlidit, ska myndigheten omedelbart rapportera det till Transportstyrelsen genom olycksdatabasen. Detsamma gäller för Tullverket och Kustbevakningen.

Uppgiftsskyldigheten har flyttats från 21 § andra och tredje styckena förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor och redigerats om något. Bestämmelsen utgör en sekretessbrytande bestämmelse. Det nya är att rapporteringen ska ske till Transportstyrelsens olycksdatabas i stället för att rapporteringen sker formlost till Transportstyrelsen, som i dag. Tullverket och Kustbevakningen omfattas också av dagens rapportering till Transportstyrelsen och det föreslås ingen ändring av det. De myndigheterna har inte i dag något rapporteringskrav i Strada. Det bedöms inte vara många olyckor per år som kommer att behöva rapporteras av dem till Strada. Vad som avses med svår kroppsskada bör preciseras i föreskrifter av Transportstyrelsen.

Se avsnitt 6.14.

Transportstyrelsens uppgiftsskyldighet

13 §

På begäran av Trafikverket, Polismyndigheten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska Transportstyrelsen lämna ut uppgifter som behövs för uppföljning, utvärdering eller kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete för myndigheten i fråga.

På begäran av en kommunal myndighet eller en länsstyrelse ska Transportstyrelsen lämna ut uppgifter från databasen som behövs för uppföljning, utvärdering eller kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete i kommunen eller länet.

I första stycket finns en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet för Transportstyrelsen till vissa myndigheter avseende uppgifter som de myndigheterna behöver för att uppfylla arbetsuppgifter i form av uppföljning, utvärdering eller kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete. De nämnda myndigheterna ingår bland dem som i dag har uttagsmöjlighet via uttagswebben och bör använda uppgifter från Strada för de i paragrafen nämnda ändamålen. Övriga myndigheter som har uttagswebben i dag förmodas använda uppgifter från Strada för andra ändamål, nämligen forskning (Statens väg- och transportforskningsinstitut, universitet och högskolor) och statistik (Trafikanalys). Den sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen OSL gäller för ändamålen forskning och

statistik. Om en myndighet utövar både verksamhet inom forskning eller statistik och trafiksäkerhetsutvärdering t.ex. bör det räcka att den omfattas av den sekretessbrytande bestämmelsen i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL. Den myndighet som utför forskning eller statistikverksamhet och på den grunden har rätt att få ut uppgifter genom direktåtkomst, bör också kunna använda uppgifterna för utvärderings- och uppföljningsändamål samt kvalitets-säkring av trafiksäkerhetsarbete. Det kan gälla Trafikanalys och Statens väg- och transportforskningsinstitut t.ex.

I *andra stycket* finns en sekretessbrytande bestämmelse för utlämnande till kommunala myndigheter och länsstyrelser. Avsikten är att en kommuns trafiknämnd eller kommunala räddningstjänst eller en annan kommunal myndighet som har behov av uppgifter från Strada i sin verksamhet ska omfattas av bestämmelsen. I dag har många kommuner direktåtkomst till Strada liksom några länsstyrelser. Det är rimligt att åtkomsten begränsas till uppgifter från den egna kommunen eller länet. Spridning av uppgifter ska minimeras men samtidigt är syftet med Strada att uppgifterna ska komma myndigheter inom trafikplanering och andra till del. Bestämmelsen avser att bryta sekretess för både direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande. Bestämmelsen kompletteras med bestämmelser om direktåtkomst och tillägg i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Se avsnitt 7.13.2 och 7.13.3.

Direktåtkomst

14 §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Trafikanalys och Trafikverket samt en kommunal myndighet och en länsstyrelse får medges direktåtkomst till uppgifter i databasen.

En annan fysisk eller juridisk person får i ett enskilt fall medges direktåtkomst.

Bestämmelsen reglerar direktåtkomst. I första stycket tas de myndigheter upp som i dag har direktåtkomst genom uttagswebben. De antas även i fortsättningen ha nytta av direktåtkomst för sin verksamhet. Utgångspunkten är att de på begäran ska få ha direktåtkomst också enligt den nya lagen. I 13 § finns den sekretessbrytande bestämmelsen som bryter statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL för de myndigheter som inte omfattas av 24 kap. 8 § tredje stycket första meningen. Vid direktåtkomst till en myndighet eller en mottagare som likställs med en myndighet enligt OSL och OSF överförs sekretessregleringen. Någon överföring av sekretess gäller inte vid direktåtkomst till en mottagare som inte omfattas av OSL eller OSF. Därför föreslås inte direktåtkomst till andra än myndigheter som huvudregel.

I *andra stycket* finns en möjlighet för Transportstyrelsen att i ett enskilt fall ge direktåtkomst. Avsikten är att det endast ska kunna ske om uppgifterna efter utlämnande omfattas av statistiksekretess. Som exempel på tänkbara mottagare kan nämnas universitet och högskolor. En begränsad mängd uppgifter för ett visst ändamål kan också vara tänkbart att ge direktåtkomst till. Som ett alternativ till direktåtkomst kan utlämnande på medium för automatiserad behandling användas.

Se avsnitt 7.13.3, 7.13.4 och 7.13.5.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

15 §

Får personuppgifter lämnas ut, kan det ske på medium för automatiserad behandling.

Utlämnande på medium för automatiserad behandling avser liksom direktåtkomst endast sättet att lämna ut personuppgifter, inte om det är tillåtet enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

Det som kännetecknar ett utlämnande på medium för automatiserad behandling är att utlämnandet sker efter en förfrågan om uppgifter avseende en begränsad tidsperiod och efter en individuell sekretessprövning. Det har framkommit att uppgifter från Strada i dag ofta lämnas ut på ett sådant sätt att det omfattas av begreppet

medium för automatiserad behandling. Att få uppgifter via en accessdatabas är ett åtkomstsätt som omfattas av denna paragraf. Med den tekniska utvecklingen kan nya åtkomstsätt komma att utvecklas. Vid utlämnande genom en accessdatabas kan mottagaren söka i materialet. Möjligheten att på detta sätt få ut en stor mängd uppgifter är viktig för forskningens behov.

Ett utlämnande på medium för automatiserad behandling bör kunna ske efter en sekretessprövning i det enskilda fallet, varvid Transportstyrelsen får ta hänsyn till ändamålet med behandlingen och vilka sekretessbestämmelser som gäller vid behandlingen hos mottagaren. De föreslagna tilläggen i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska beaktas som skyddsåtgärder. Av 11 kap. 3 § OSL finns en regel om överföring av sekretess när en myndighet i sin forskningsverksamhet får en sekretessreglerad uppgift. Den mottagande myndighetens möjligheter att enligt sin registerlag behandla uppgifterna på ett lagligt sätt ska beaktas av Transportstyrelsen enligt 21 kap. 7 § OSL. Uppgifter om hälsa regleras i dag i 19 § personuppgiftslagen (1998:204, PuL) och får behandlas för forsknings- och statistikändamål enligt den generella bestämmelsen i dag. Dataskyddsutredningen ser över behovet av nationell generell författning som behövs när PuL upphävs. Det finns för närvarande inte något generellt undantag för att behandla en uppgift om hälsa för ändamålen uppföljning, utvärdering eller kvalitetssäkring av trafiksäkerhetsarbete. Frågan får följas upp när rättsläget kan överblickas närmare.

Se avsnitt 7.13.11.

Gallring

16 §

Personuppgifterna i olycksdatabasen ska gallras när de inte längre behövs för sitt ändamål.

I dag gallras inte några uppgifter från Strada och databasen innehåller därför en stor mängd uppgifter, varav många är personuppgifter. En gallringsbestämmelse har valts som harmoniserar med den som gäller enligt lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Strada används i hög utsträckning som underlag för statistik och för det ändamålet samt för forskning finns det behov av att kunna

gå tillbaka i tiden och ta del av uppgifter för att göra studier och jämförelser över tid. I viss typ av forskning finns det krav på samtycke från den enskilde, vilket leder till att personnummer behöver tas fram genom avkodning för att möjliggöra en kontakt med personen i fråga. Det har övervägts om en längsta tid om 20 år för att spara kodnycklar ska anges i lagen, med möjlighet till förlängning på begäran. Konsekvenserna av en sådan bestämmelse har inte kunnat överblickas i denna promemoria, varför ett sådant förslag inte lämnas. Bestämmelsen hindrar inte att de handlingar som är allmänna handlingar arkiveras enligt arkivlagens bestämmelser. Riksarkivet ska bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag från gallringen.

Se avsnitt 7.14 och 7.14.2.

Ersättning

17 §

Transportstyrelsen får ersätta en vårdgivare för rapportering till olycksdatabasen enligt 9 §.

För att möjliggöra en ersättning från Transportstyrelsen till vårdgivarna för rapporteringen i databasen tas denna bestämmelse in i lagen. Det ska även framgå av regleringsbrevet att sådan ersättning får lämnas från Transportstyrelsens förvaltningsanslag och anslagsändamålen bör justeras i enlighet med det.

Se avsnitt 8.8.5.

Bemyndiganden

18 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 1. uppgiftsskyldighet till olycksdatabasen enligt 9–12 §§,*
- 2. behörighets- och säkerhetskrav vid direktåtkomst till uppgifter i databasen,*
- 3. undantag från gallringsskyldigheten i 16 § och*
- 4. ersättning till vårdgivare enligt 17 §.*

Se avsnitt 7.15 och 8.8.5.

10.2 Förslaget till förordning om Transportstyrelsens olycksdatabas

1 §

Av 5 § lagen (20xx:0000) om Transportstyrelsens olycksdatabas framgår att Transportstyrelsen är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i olycksdatabasen.

2 §

Denna förordning är meddelad med stöd av 18 § lagen (20xx:0000) om Transportstyrelsens olycksdatabas i fråga om 3 § 1–3 och 4 § och med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om 3 § 4.

3 §

Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om

- 1. uppgiftsskyldighet till databasen varvid Transportstyrelsen ska höra Polismyndigheten Socialstyrelsen och Trafikanalys,*
- 2. behörighets- och säkerhetskrav vid direktåtkomst till uppgifter från olycksdatabasen,*
- 3. ersättning till vårdgivare och*
- 4. verkställighet av lagen (20xx:0000) om Transportstyrelsens olycksdatabas*

4 §

Riksarkivet får meddela föreskrifter om undantag från gallring av personuppgifter i Transportstyrelsens olycksdatabas om en gallring skulle äventyra arkivens roll som en del av det nationella kulturarvet eller strida mot forskningens behov. Därvid ska behovet av skydd för den enskildes personliga integritet särskilt beaktas.

-
- 1. Denna förordning träder i kraft den 25 maj 2018.*
 - 2. Genom förordningen upphävs kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor.*

Lagen och förordningen föreslås träda i kraft tidigast när dataskyddsförordningen börjar tillämpas den 25 maj 2018.

Dataskyddsutredningens kommande generella författning måste beaktas. Generella bestämmelser om överklagande m.m. förväntas ingå i den lagen. På grund härav har inte några bestämmelser om skadestånd och överklagande tagits med i nu föreslagna lag eller förordning. Bestämmelser som avviker från dataskyddsförordningens bestämmelser om den personuppgiftsansvariges skyldigheter i övrigt, för de fall sådana är tillåtna, har inte heller arbetats in. Det beror på att det pågående lagstiftningsarbetet inte kan överblickas.

Genom den nu föreslagna förordningen har bestämmelserna i kungörelsen (1965:561) arbetats in och kompletterats. Kungörelsen ska därför upphävas.

10.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor

Uppgiftsskyldigheten i andra och tredje styckena i 21 § i förordningen flyttas till lagen (20xx:0000) om Transportstyrelsens olycksdatabas.

Se avsnitt 6.14.

10.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Paragraf 5 i förordningen får en komplettering i form av en ny punkt, 6. Här framgår att Transportstyrelsen ska svara för Transportstyrelsens olycksdatabas, Strada. På så sätt behandlas vägtrafikregistret och Transportstyrelsens olycksdatabas likadant.

Paragraf 9 i förordningen får ett nytt tredje stycke för att det ska framgå att det är förenligt med Transportstyrelsens uppdrag att ta ut avgifter vid direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande av uppgifter från databasen i enlighet med 4 § första stycket 8 avgiftsförordningen (1992:191). Regleringen har gjorts lika som för

vägtrafikregistret. Av 20 § i instruktionen framgår att Transportstyrelsen får meddela föreskrifter enligt 9 §, vilket omfattar nu föreslagna avgifter.

Se avsnitt 5.7.3 och 8.7.1.

10.5 Förslaget till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Tillägg föreslås i 7 § för en kommunal myndighet, en länsstyrelse, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten och Trafikverket som syftar till att undersökningar om trafiksäkerhetsinsatser ska omfattas av statistiksekretess. Det ska leda till att uppgifter från Strada vid direktåtkomst eller vid utlämnande på medium för automatiserad behandling kommer att omfattas av samma sekretess som hos Transportstyrelsen, dvs. statistiksekretess. Det är ett led i att möjliggöra utlämnande av uppgifter till dessa myndigheter under säkra former.

Se avsnitt 7.13.8.

Departementsserien 2016

Kronologisk förteckning

1. Kontroller och inspektioner i Sverige av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning. Fi.
2. Några frågor om offentlighet och sekretess. Ju.
3. Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Ju.
4. Effektivare hyres- och arrendenämnder. Ju.
5. Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen. S.
6. Entreprenörsansvar och svenska kollektivavtalsvillkor vid utstationering. A.
7. Tolktjänst för vardagstolkning. S.
8. Hälsovaxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna. S.
9. Ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik. N.
10. Nya regler för europeiska småmål – lättare att pröva tvister inom EU. Ju.
11. Anpassningar av svensk rätt till EU-förordningen om kliniska läkemedelsprövningar. S.
12. Etisk granskning av klinisk läkemedelsprövning. U.
13. Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater. Ju.
14. Förtydliganden av lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Byte av benämningar på lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. A.
15. Normgivningen inom åklagarväsendet m.m. Ju.
16. Ersättning vid expropriation av bostäder. Ju.
17. Otillåtna bosättningar. Ju.
18. Ytterligare åtgärder för att genomföra EU-direktiv om mänskliga vävnader och celler. S.
19. Jämställda pensioner? S.
20. Strada. Transportstyrelsens olycksdatabas. N.

Departementsserien 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Entreprenörsansvar och svenska kollektiv-
avtalsvillkor vid utstationering. [6]

Förttydliganden av lönestöden för personer
med funktionsnedsättning som medför
nedsatt arbetsförmåga.

Byte av benämningar på lönebidrag,
utvecklingsanställning och
trygghetsanställning. [14]

Finansdepartementet

Kontroller och inspektioner i Sverige
av Europeiska byrån för bedrägeri-
bekämpning. [1]

Justitiedepartementet

Några frågor om offentlighet och
sekretess. [2]

Uppföljning av återvändandedirektivet
och direktivet om varaktigt bosatta
tredjelandsmedborgares ställning. [3]

Effektivare hyres- och arrendenämnder.
[4]

Nya regler för europeiska småmål – lättare
att pröva tvister inom EU. [10]

Nya möjligheter till operativt
polissamarbete med andra stater. [13]

Normgivningen inom åklagarväsendet
m.m. [15]

Ersättning vid expropriation av bostäder.
[16]

Otillåtna bosättningar. [17]

Näringsdepartementet

Ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik.
[9]

Strada. Transportstyrelsens olycksdatabas.
[20]

Socialdepartementet

Mer tydlighet och aktivitet
i sjuk- och aktivitetsersättningen. [5]

Tolktjänst för vardagstolkning. [7]

Hälsovaxling för aktivare rehabilitering
och omställning på arbetsplatserna. [8]

Anpassningar av svensk rätt till EU-
förordningen om kliniska läkemedels-
prövningar. [11]

Ytterligare åtgärder för att genomföra
EU-direktiv om mänskliga vävnader
och celler. [18]

Jämställda pensioner? [19]

Utbildningsdepartementet

Etisk granskning av klinisk
läkemedelsprövning. [12]