



Tullverket

Rättsavdelningen
Sylvia Bylund
Tel. 040-661 33 36
Sylvia.bylund@tullverket.se

YTTRANDE

Datum
2015-11-09
Ert datum
2015-06-02

Dnr
STY 2015-463
Er referens
Ju2015/3364/L6

Justitiedepartementet
Grundlagsenheten
103 33 STOCKHOLM

Slutbetänkande av Informationshanteringsutredningen "Myndighetsdatalag" (SOU 2015:39)

Allmänt

Tullverket välkomnar den översyn av befintlig registerlagstiftning som gjorts av Informationshanteringsutredningen och de rättsliga analyser som presenteras. Tullverket ser stora fördelar med att sammanföra regleringen gällande myndigheters behandling av personuppgifter i en särskild författning för att skapa en bättre enhetlighet inom detta rättsområde. Myndigheten anser emellertid att vissa problemställningar kvarstår, som myndigheten befarar kan leda till fortsatta tillämpningssvårigheter av både nationell och unionsrättslig reglering.

Som bakgrund till de synpunkter som Tullverket lämnar vill myndigheten inledningsvis kortfattat redogöra för pågående förändringsarbete avseende unionsrättslig och nationell tullagstiftning som bl.a. påverkar Tullverket och de konsekvenser detta får för den nationella registerregleringen på området.

Tullverkets verksamhet är sedan en lång tid tillbaka präglad av automatiserad handläggning och av automatiserade beslut som meddelas elektroniskt. Under 2014 hanterade Tullverket totalt ca 6 miljoner tulldeklarationer och andelen elektroniska import- och exportärenden uppgick till 99,5 procent. Tullverket står samtidigt inför ett omfattande förändringsarbete med ytterligare införande av elektronisk hantering. Det unionsrättsliga regelverket syftar till harmonisering och att samverka mellan EU:s tullmyndigheter samt med kommissionen bl.a. ska ske genom gemensamma datalösningar. För att detta ska vara genomförbart får även det nationella regelverket gällande informationshantering av personuppgifter stor betydelse.

För personuppgifter som behandlas elektroniskt, i annan verksamhet än den brottsbekämpande samt den som äger rum i samband med interna och administrativa åtgärder, regleras skyddet av den enskildes personliga integritet bl.a. i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, tulldatalagen, och förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet, tulldataförordningen. Eftersom denna reglering även ska tillämpas vid behandling av uppgifter om juridiska personer, medför det att tulldatalagen med förordning är tillämplig på all automatiserad behandling som sker inom Tullverkets verksamhet, med de undantag som anges ovan.

Tulldatalagen är för närvarande föremål för viss översyn föranledd av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodex) som kommer att börja tillämpas den 1 maj 2016 med successiva övergångsbestämmelser fram till 2020. Unionstullkodex innefattar krav på att all tullhantering ska ske elektroniskt.

Inför införandet av unionstullkodex har en översyn av den svenska tullagstiftningen, som kompletterar unionstullkodex, samt även bl.a. eventuella behov av förändring av tulldatalagen genomförts (jfr. Tullagsutredningens betänkande "En ny svensk tullagstiftning" SOU 2015:5). Tullagsutredningen har i sitt betänkande bl.a. föreslagit att tulldatalagen ändras så att utlämnande av uppgifter till enskild på medium för automatisk behandling inte kräver regeringens föreskrifter när *utlämnandet följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande*. I övrigt föreslogs inga ändringar i tulldatalagen eller tulldataförordningen bl.a. med hänvisning till Informationshanteringsutredningens uppgift att se på eventuell åtskillnad mellan direktåtkomst och annan åtkomst (se SOU 2015:5 s. 149).

Den förändring som föreslagits av Tullagsutredningen har enligt Tullverket emellertid inte varit tillräcklig för att möta de krav som den nya unionslagstiftningen ställer på Sverige. Tullverket har därför lämnat en framställan till regeringen om ytterligare nödvändiga ändringar i tullagen, tulldatalagen och offentlighet- och sekretesslagen, med tyngdpunkt på direktåtkomst till ekonomiska aktörer såsom tullombud. Förslaget är för närvarande föremål för remissförfarande (Fi2015/03657). Med anledning av det behov av författningsändringar som finns idag gällande Tullverkets registerlagstiftning har myndigheten med stort intresse sett fram emot Informationshanteringsutredningens slutbetänkande.

De nya kraven på elektronisk tullhantering med elektronisk kommunikation mellan medlemsstaternas tullmyndigheter, mellan dessa och kommissionen samt med enskilda (i egenskap av ekonomiska aktörer) kommer att innebära ett omfattande arbete med utveckling av IT-system för Tullverket under perioden fram till 2020. Det är därför mycket viktigt, både för Tullverket och för de ekonomiska aktörer som är involverade i tullhantering, att den systemutveckling med tillhörande investeringar som görs idag och de kommande åren framöver har klara och tydliga regler om personuppgiftsbehandling att förhålla sig till.

Avsnitt 5.7 och 11 Direktåtkomst

Tullverket välkomnar förslaget om ett undantag från kravet på författningsstöd för direktåtkomst av sekretessreglerade personuppgifter, gentemot den registrerade eller dennes ombud och som tar sikte på uppgifter som hänför sig till den registrerade. Det får anses vara en given utgångspunkt att den enskilde vid behov ska ha möjlighet att använda sig av ombud vid sina kontakter med myndigheter, oavsett form av elektroniskt utlämnande. I tullagstiftningen har tullombud en central roll och det är den aktör som i regel har kontakt med Tullverket vid import och export av varor.

Förutom att den enskilde har rätt enligt tullagstiftningen att använda sig av ombud för att genomföra de åtgärder och formaliteter som erfordras enligt tullagstiftningen, är näringslivet beroende av möjligheten att använda sig av tullombud på ett effektivt sätt i sin verksamhet istället för att varje aktör själva ska hantera sina kontakter med Tullverket.

Tullverket anser emellertid att den analys som ligger till grund för ställningstagandet att bibehålla en åtskillnad mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande inte är tillräcklig, då den närmast uteslutande hänför sig till de rättsliga förhållanden som uppstår mellan nationella myndigheter. I analysen redogörs inte i tillräcklig omfattning för förhållanden som föreligger vid utlämnanden till utländska myndigheter och till enskilda. Tullverket anser därför att utredningens ställningstagande avseende fortsatt åtskillnad mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande bör bli föremål för ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet eller i annat sammanhang.

Vidare ger inte förslaget om reglering av direktåtkomst avseende sekretessreglerade uppgifter en önskvärd tydlighet och ändamålsenlighet i förhållande till EU-rätten när det gäller utredningens hänvisning om att med lag likställs EU-förordning (jfr. s.400). Tullverket ställer sig tveksamt till om EU-förordningar utformas på ett sådant sätt att de direkt kan ge stöd för utlämnande enligt den nationella begreppsbyggnaden vilket redogörs för nedan.

Slutligen tydliggör inte utredningens förslag den ”gråzon” som i vissa delar föreligger mellan direktåtkomst och annat utlämnande. Tullverket anser att det är olyckligt med tanke på det behov av tydlighet som finns vid utvecklande av IT-system som innefattar elektroniskt utlämnande.

Ställningstagandet om åtskillnad mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande

Utredningens uppfattning är att det alltså finns skäl för att fortsättningsvis rättsligt skilja på begreppen direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande. Tullverket anser att utredningens rättsliga analys vad gäller direktåtkomst *mellan nationella myndigheter* är väl underbyggd. Det är enligt Tullverket tydligt att utredningen genomgående har haft elektroniskt utlämnande mellan myndigheter för handen i sin analys huruvida en åtskillnad bör förekomma (jfr. t.ex. utredningens bedömning om direktåtkomst s. 390).

Tullverket ser emellertid inte att utredningen har presenterat någon egentlig analys gällande åtskillnad vid ett elektroniskt utlämnande till andra mottagare. Då utlämnande genom direktåtkomst förekommer även i förhållande till andra mottagare framstår det som både önskvärt och nödvändigt med ett motiverat ställningstagande om fortsatt åtskillnad även i förhållande till andra fall.

Tullverket är medvetet om att det inte ingick i utredningens direktiv att specifikt göra jämförande studier men vill i denna del ändå framföra att myndigheten saknar en jämförelse exempelvis av hur andra medlemsstater

inom EU har reglerat frågor kring elektroniskt utlämnande samt analys och överväganden om hur den nationella begreppsbildningen förhåller sig till EU-rättens normbildning. I en utredning av sådan dignitet, där det också varit fråga om att skapa lagstiftning utifrån regler på unionsrättslig grund, hade det varit önskvärt med en viss komparativ bedömning, inte minst vad gäller frågan om det ska finnas en åtskillnad mellan olika former av elektroniskt utlämnande.

Förslaget om reglering av direktåtkomst i en EU-rättslig kontext

Utredningen föreslår att direktåtkomst till personuppgifter som är sekretessreglerade endast är tillåten i den utsträckning som anges i bilaga till förslagen lag eller i annan lag eller förordning och framför att med lag likställs EU-förordning.

Såvitt Tullverket känner till finns det i EU-rätten överhuvudtaget inte den begreppsbildning som finns i Sverige. Varken i dataskyddsdirektivet eller i förslaget till uppgiftsskyddsförordning görs någon motsvarande åtskillnad mellan olika former av elektroniskt utlämnande av personuppgifter. Då den nationella begreppsbildningen för elektroniskt utlämnande inte synes ha någon motsvarighet i EU-rätten uppstår även frågan i vilken utsträckning det kommer att vara möjligt att ge direktåtkomst till sekretessreglerade personuppgifter med direkt stöd av en EU-förordning på det sätt som utredningen framför.

För Tullverkets del är detta en central fråga vad gäller genomförandet och tillämpningen av unionstullkodex. Artikel 6 i unionstullkodex anger ett omfattande krav på elektroniskt utlämnande till myndigheter i andra medlemsländer och enskilda i egenskap av ekonomiska aktörer. De aktuella personuppgifterna ifråga omfattas i regel av sekretess vilket jämförelsevis skulle innebära att 13 § i föreslagen lag kommer att bli tillämplig. Unionstullkodex anger dock inte *hur* det elektroniska utlämnandet ska ske. De unionsrättsliga reglerna måste således kompletteras med nationella bestämmelser som tydliggör i vilken form ett utlämnande får ske enligt den nationella begreppsbildningen.

Det är således under dessa omständigheter inte fråga om EU-rättens företräde framför nationell rätt utan fråga om huruvida aktuell EU-reglering överhuvudtaget är utformad på ett sådant sätt att den ger någon indikation på om hur utlämnande får ske. Tullverket ställer sig tveksamt till att EU-regleringar i tillräcklig utsträckning ger uttryck för detta, med reservation för att någon egentlig analys inte gjorts av myndigheten. Det är av vikt att detta är klarlagt före ikraftträdandet av den aktuella EU-rättsakten.

Det kan i detta sammanhang tilläggas att den nationella lagstiftaren sällan torde ha den detaljerade kunskapen eller möjligheten att med tillräcklig framförhållning i samband vid genomförande av EU-rätt, att se vilka IT-systemtekniska lösningar som behövs, exempelvis gällande vilka uppgifter som kan komma att behöva utlämnas och hur detta bäst bör ske. Det framstår som en svår uppgift framgent att beakta nationell registerlagstiftning i samband med genomförande av EU-rättsakter som kräver stort informationsutbyte. Som Tullverket också angett ovan har

myndigheten lämnat en framställan till Finansdepartementet om vissa ändringar i tulldatalagen m.m. och lämnade förslag berör motsvarande frågeställningar.

Avsaknad av definition av direktåtkomst

I likhet med vad som anges i det särskilda yttrandet av experten Per Furberg, hade Tullverket önskat att utredningen i detta betänkande närmare hade belyst vari skillnaden mellan olika former av elektroniska utlämnanden består och vilka verkningarna kan antas bli från persondataskyddssynpunkt.

När utredningen redogör för s.k. batch-körningar konstaterar den själv att det inte står helt klart vilka krav som ska föreligga för att en teknisk åtkomst ska anses "direkt". Tullverket vill i detta sammanhang peka på att den oklarhet som finns med en "gråzon" som föreslås tydliggöras successivt genom domstolspraxis innebär en svårighet för myndigheter som står inför stora, kostsamma och långsiktiga IT-investeringar. Myndigheter behöver ha ett så tydligt rättsläge som möjligt för de vägval som ska ske t.ex. om direktåtkomst är en tillåten form för ett effektivt informationsutlämnande. Om detta inte är för handen finns det risk för att kostsamma IT-system skapas för myndighet och för näringsliv, som i ett senare skede, om lagenligheten blir utmanad och prövad i domstol, kan visa sig vara felaktiga.

Tullverket har noterat Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 1356-14. Domen befäster och utvecklar praxis gällande direktåtkomst. Ytterligare tydlighet är dock alltså önskvärd.

Avsnitt 11.2.2 och 11.2.4 Begreppet elektroniskt utlämnande

Utredningen har föreslagit att begreppet elektroniskt utlämnande ska avse *annat* elektroniskt utlämnande än direktåtkomst. Då det enligt Tullverket inte går att bortse från att även direktåtkomst utgör en form av elektroniskt utlämnande, anser Tullverket att definitionen av begreppet elektroniskt utlämnande är otydligt. Det bör övervägas att fastställa ett annat begrepp i myndighetsdatalagen eller att förtydliga i lagen att häri *inte* ryms ett elektroniskt utlämnande genom direktåtkomst.

Avsnitt 7.1.3 Utredningens ställningstagande gällande en generell reglering

Att utredningen har haft att följa de tidsramar som uppställts i kommittédirektivet har medfört att betänkandet lämnas i ett skede då det inte klart går att förutsäga i hur hög grad den myndighetsdatalag som föreslås kommer att behöva ändras för att anpassas till kommande uppgiftsskyddsförordning. Härtill kvarstår flera öppna frågor om genomförandet av det Informationshanteringsutredningen föreslår, framförallt gällande när eller om reglerna i olika myndigheters nu gällande specifika registerlagar överhuvudtaget kommer att kvarstå eller inte. Tullverket ställer sig således tveksam till om den förväntade enhetligheten inom registerlagstiftningens område kommer att uppnås inom de närmaste åren, vilket även kan ha särskild relevans för samverkande myndigheter. Tullverket ställer sig även tveksamt till ett fortsatt lagstiftningsarbete innan uppgiftsskyddsförordningen träder ikraft.

Avsnitt 8.2.2 Lagens tillämpningsområde

Utredningen föreslår att myndigheters administrativa verksamhet inte ska omfattas av myndighetsdatalagens tillämpningsområde. Enligt Tullverket är det inte tillräckligt utrett huruvida det är en lämplig avgränsning. Utredningen borde även, enligt Tullverkets uppfattning, ha genomlyst huruvida även en myndighets administrativa verksamhet bör omfattas av den nya lagen, alternativt om regelverket till väsentliga delar även bör gälla denna verksamhet.

De faktorer som Tullverket här vill lyfta fram som talar för en översyn av myndigheters administrativa verksamhet är dels att ett elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter gällande administrativa uppgifter sker i alltmer ökande omfattning, dels att en sådan översyn får anses ligga i linje med syftet med utredningens översyn av befintlig registerlagstiftning. Översynens syfte har varit att skapa en generell, enhetlig och, helt eller delvis, samlad reglering av myndigheternas behandling av personuppgifter. Inriktningen har varit att göra nu gällande rätt beträffande dataskydd tydligare på myndighetsområdet. Häri ligger framför allt fokus på att förenkla och förtydliga hur informationsutbytet mellan nationella myndigheter ska ske. Tullverkets erfarenhet är emellertid att ett sådant behov inte endast föreligger inom ramen för den verksamhet som regleras enligt registerförfattningar, utan aktualiseras bl.a. även vid sådan personuppgiftsbehandling med direktåtkomst till personuppgiftbaserade register mellan myndigheter som sker inom ramen för den administrativa verksamheten.

Tullverket vill i detta sammanhang nämna det samarbete med Statens servicecenter som ett ökande antal myndigheter har, däribland Tullverket, genom anslutning till myndighetens administrativa stödtjänster inom ekonomi- och löneområdet. Här erbjuds och tillhandahålls även system- och driftservicelösningar. Inom regeringen pågår ett arbete med att påskynda effektiviseringsreformer inom statsförvaltningen genom att bl.a. förordningsreglera anslutning till Statens servicecenter. Av Statens servicecenters rapport - Plan för anslutning av myndigheter till Statens servicecenters lönerelaterade bastjänster 2017-2019 (dnr 10046-2015/1231) följer att huvuddelen av de statliga myndigheterna som inte redan är kundmyndigheter är beredda att ansluta sig till Statens servicecenters lönerelaterade bastjänst, vilket utgör en standardiserad tjänst som är lika för alla myndigheter. Tullverket anser att det är av stor vikt att lagstiftaren även underlättar ett sådant samarbete ur informationshanteringssynpunkt.

I avsaknad av en sådan utredning torde ett sådant inneslutande emellertid vara svårt att ta om hand i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Tullverket anser att det är önskvärt om frågan ses över i det fortsatta lagstiftningsarbetet eller i annat sammanhang.

Övriga synpunkter

Tullverket har inte några synpunkter i övrigt på förslaget till myndighetsdatalag.

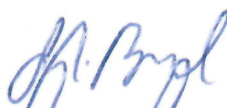
Ärendets handläggning

I den slutliga handläggningen av ärendet har deltagit generaltulldirektören Therese Mattsson (beslutande), överdirektören Per Nilsson, chefsjuristen Charlotte Zackari, juristen Anders Hamlin samt juristen Sylvia Bylund (föredragande).

TULLVERKET



Therese Mattsson



Sylvia Bylund

Kopia:

Finansdepartementet, S3

VLS

KOM