

Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten (SOU 2023:100)

1 Sammanfattning

Tullverket har granskat betänkandet mot bakgrund av myndighetens uppdrag och hur förslaget kan komma att påverka myndighetens verksamhet. Tullverket välkomnar till övervägande del de förslag som lämnas i betänkandet. Detta gäller särskilt förslaget att inte föra vidare databasbegreppet eller detaljregleringen av vilka uppgifter som får behandlas gemensamt i tullverksamheten, att utesluta uppgifter om juridiska uppgifter från regleringens tillämpningsområde, den mindre detaljrika regleringen av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt, att utesluta den särskilda regleringen om möjligheten att behandla uppgifter om lagöverträdelse, uteslutandet av gallringsföreskrifter samt de utökade möjligheterna att behandla känsliga personuppgifter. Förslagen i dessa delar innebär en möjlighet att effektivisera arbetet i verksamheten vilket är angeläget för Tullverket.

Trots den övervägande positiva inställningen har Tullverket synpunkter på vissa av de förslag som lämnas. Synpunkterna avser framförallt behovet av och syftet med viss föreslagen reglering samt utformningen av vissa bestämmelser. Synpunkterna grundar sig i de särskilda förutsättningar som gäller för Tullverket utifrån den materiella reglering som styr tullverksamheten samt den omständigheten att Tullverket saknar självständiga verksamhetsgrenar. Vissa av de föreslagna bestämmelserna frångår, enligt Tullverkets inställning, gällande systematik framförallt inom sekretessregleringen, och riskerar därför att skapa otydlighet och osäkerhet vid tillämpningen men även direkta hinder i verksamheten. Synpunkterna angående Tullverkets möjligheter att vidarebehandla personuppgifter för den brottsbekämpande verksamheten (avsnitt 2.3) bör här särskilt framhållas. Tullverket lämnar även synpunkter av redaktionell karaktär utifrån syftet att göra reglering tydligare och därmed lättare att tillämpa.

Synpunkterna följer inte nödvändigtvis avsnittssystematiken i betänkandet. Tullverket har istället valt att uttala sig samlat kring vissa frågeställningar som ibland är återkommande i de olika avsnitten utifrån Tullverkets uppfattning av regleringen och de behov Tullverket har.

2 Tullverkets ställningstagande

2.1 Tillägg till regleringen om personuppgiftsansvaret (Avsnitt 7.6)

Tullverket har inget att erinra mot utredningens förslag att reglera personuppgiftsansvaret i enlighet med 5 § föreslagna tulldatalagen. Tullverket vill dock föra fram behovet av regleringen av personuppgiftsansvaret för den nationella Single Window CERTEX-miljön enligt Single Window CERTEX-förordningen¹.

Enligt artikel 9.2 och skäl 22 Single Window CERTEX-förordningen ska varje medlemsstat utse en eller flera behöriga myndigheter som ska fungera som den personuppgiftsansvarige för uppgiftsbehandlingen inom dess nationella miljö. För svenskt vidkommande kan detta endast ske genom reglering i nationell rätt. Mot bakgrund av att det informationsutbyte som kommer att ske i nämnda miljö avser att tillfredsställa behov i tullverksamhet bör Tullverket utses till personuppgiftsansvarig för den nationella Single Window CERTEX-miljön. Tullverket vill i detta sammanhang lyfta lämpligheten i att reglera detta i anslutning till bestämmelser om personuppgiftsansvar i den föreslagna tulldatalagen.²

2.2 Behovet av reglering vad gäller dataanalys och urval (Avsnitt 14)

Ändamålsregleringen (avsnitt 14.8)

I betänkandet behandlas frågan om kontroller i bland annat Tullverkets verksamhet och utredningen anger att övergripande analyser som kan behöva göras som ett försteg till kontroller eventuellt inte är möjliga att göra enligt nuvarande reglering. Begreppet övergripande analyser definieras inte närmare. Grunden för den föreslagna ändamålsbestämmelsen om dataanalys och urval är dock att möjliggöra även denna form av dataanalyser och urval. Ramarna för myndighetens möjligheter att göra dataanalyser och urval, samtliga former, anges samtidigt utgå från de uppgifter och skyldigheter som myndigheterna har i regleringen enligt den materiella rätten. Utredningen konstaterar vidare att den föreslagna ändamålsbestämmelsen om dataanalys och urval inte ger Tullverket några utökade uppgifter eller befogenheter och att det alltjämt är den materiella rätten som sätter ramarna för vilka dataanalyser och urval som får genomföras³.

Tullverket delar inställningen att det är just den materiella rätten som utgör de ramar och lagliga grunder inom vilka myndigheten kan göra olika dataanalyser och urval. Liksom utredningen⁴ anser Tullverket vidare att det inte krävs någon ny materiell reglering för att

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2399 av den 23 november 2022 om inrättande av en miljö med en enda kontaktpunkt för tullen i EU och om ändring av förordning (EU) nr 952/2013.

² Den nationella Single Window Certexmiljön ska tillhandahållas nationellt såsom benämningen antyder. Behandling av personuppgifter i den miljön kommer således inte att ske i ett EU-gemensamt system.

³ Se s 551.

⁴ Ibid, se även s. 1095 f. samt resonemang om vilka ramarna är för behandlingen på s. 514.

möjliggöra samtliga de dataanalyser och urval som är nödvändiga i verksamhet såsom den definieras i 2 § föreslagna tulldatalagen.

Tullverket anser därför som utgångspunkt att det saknas behov av en särskild ändamålsbestämmelse för att möjliggöra sådana dataanalyser och urval som krävs i den nämnda verksamheten. Ett ändamål ska trots allt vara mer precist angivet än det som utredningen föreslår i 6 § första stycket 2 föreslagna tulldatalagen och det ska vara förankrat i den lagliga grunden som framgår av den materiella rätten. Den inställningen ger utredningen själv uttryck för och den utgör dessutom grund för förslaget att inte föra vidare bestämmelserna om ramändamål som finns i dagens reglering⁵. Utifrån det resonemanget kan det ifrågasättas vad ett särskilt ändamål om dataanalys och urval tillför.

För det fall att en ändamålsbestämmelse som avser dataanalys och urval trots allt anses behövlig utifrån syftet att upplysa om tillåtligheten av att behandla personuppgifter för sådana ändamål, anser Tullverket att en annan lydelse bör övervägas som bättre speglar förankringen i verkets uppgifter såsom de framgår av den materiella rätten. Tullverket föreslår i det syftet följande lydelse av 6 § i den föreslagna tulldatalagen.

6§

Tullverket får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra verksamhet enligt 2 §, inbegripet att göra dataanalyser och urval i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamheten.

Frågan om vilka personuppgifter som ska få behandlas vid dataanalys och urval (Avsnitt 14.9.2)

Tullverket vill inledningsvis framhålla att det är oklart vad 11 § föreslagna tulldatalagen syftar till. Bestämmelserna i sin nuvarande lydelse innebär att alla uppgifter som är tillgängliga för Tullverket får användas vid dataanalys och urval. Det kan således redan på denna grund ifrågasättas vilket behov bestämmelsen fyller.

Det är vidare Tullverkets inställning att personuppgifter som lämnas till Tullverket från andra myndigheter, utifrån dessa myndigheters diverse skyldigheter eller möjligheter att lämna uppgifter till Tullverket, dataskyddsmässigt motsvarar en insamling utifrån verkets perspektiv. Insamling i dessa sammanhang är den första behandlingen som görs, även om insamlingen är resultatet av ett rent mottagande av uppgifter och på så sätt skulle kunna definieras som en ofrivillig insamling. Ur ett dataskyddsmässigt perspektiv motsvarar en sådan insamling sådana där Tullverket aktivt begär in uppgifter eller samlar in uppgifter på annat sätt. Att i 11 § första stycket föreslagna dataskyddslagen föreslå en reglering som skiljer på dessa två situationer är därför varken nödvändig eller önskvärd.

En grundläggande utgångspunkt måste vara att reglering som innebär en skyldighet eller möjlighet för andra myndigheter att lämna uppgifter till Tullverket utgår från de behov som verket har i tullverksamheten. Med den utgångspunkten är det Tullverkets inställning att

⁵ Se avsnitt 8.4.3, särskilt s.509 och 513

samtliga personuppgifter som Tullverket samlar in, inklusive de som andra myndigheter lämnar till verket på eget initiativ, får behandlas för tulländamål inklusive dataanalys och urval, utifrån de skyldigheter och behov som framgår av den materiella rätten. De får senare också vidarebehandlas i tullverksamheten såsom den framgår av 2 § föreslagna tulldatalagen för ändamål som inte är oförenliga med de ursprungliga ändamålen vid insamlingen. Det inkluderar ändamål för dataanalys och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka fel i den verksamheten när uppgifterna inte samlats in för just dessa ändamål⁶. Således framgår tillåtligheten av att behandla personuppgifter, inklusive behandlingen att samla in uppgifterna, för dataanalys och urval redan av 6 och 8 §§ föreslagna tulldatalagen.

Vilka faktiska personuppgifter som får behandlas vid varje behandling avgörs från fall till fall vid en tillämpning av principen om uppgiftsminimering. Vid en sådan bedömning ska avgörande vikt läggas vid vilka personuppgifter som är relevanta, adekvata och inte för omfattande att behandla i förhållande till ändamålet med den särskilda dataanalysen eller urvalet. Således följer att om uppgifter samlas in för dataanalys och urval utifrån den materiella regleringen som möjliggör en sådan insamling, får endast de personuppgifter som är relevanta och adekvata och inte för omfattande i förhållande till ändamålet med dataanalysen eller urvalet samlas in. Det framgår direkt av principen om uppgiftsminimering enligt artikel 5.1 c EU:s dataskyddsförordning.

Tullverket anser därför sammanfattningsvis att bestämmelsen i 11 § första stycket den föreslagna tulldatalagen är överflödig. För det fall en bedömning görs att regleringen trots allt ska kvarstå utifrån ett förtydligande perspektiv för att upplysa om att alla personuppgifter som Tullverket har rättsligt stöd för att samla in i tullverksamheten får användas vid dataanalys och urval, anser Tullverket att en revidering av bestämmelsen är nödvändig. Bland annat bör 11 § första stycket 2 utgå då den situation som beskrivs däri redan framgår av första punkten enligt de skäl som anges ovan. För att tydligare beskriva att alla de uppgifter som Tullverket har rättsligt stöd för att samla in i verksamhet enligt 2 § även får behandlas för dataanalys och urval föreslår verket följande lydelse.

11 §

För att göra dataanalyser och urval enligt 6 § får personuppgifter som är nödvändiga i verksamhet enligt 2 § behandlas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas för sådana dataanalyser och urval.

⁶ Jfr utredningens resonemang i avsnitt 9.4.3. och s. 614 av vilket framgår att den materiella regleringen för bland annat Tullverket inte är knapphändig eller vagt formulerad. Tillsammans med de grundläggande principerna som gäller vid all personuppgiftsbehandling saknas krav på att reglera vilka uppgifter som får behandlas.

2.3 Vidarebehandling av personuppgifter för brottsbekämpande ändamål (Avsnitt 8 och 13)

Möjligheten att vidarebehandla personuppgifter för brottsbekämpande ändamål är ett grundläggande och centralt behov för Tullverkets verksamhet. Det är vidare av avgörande betydelse att vidarebehandlingen kan ske på initiativ av tullverksamheten. Synpunkterna i detta avsnitt är därför prioriterade för Tullverket.

Tullverket ifrågasätter utredningens förslag att utesluta ändamålet om vidarebehandling av personuppgifter som samlats in för ändamål i tullverksamhet⁷ för att tillhandahålla information som behövs i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet enligt 2 kap. 1 § lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Utredningen föreslår i detta sammanhang att ersätta ändamålsbestämmelsen med endast en bestämmelse motsvarande den i nuvarande 4 a § förordning (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (TDF) att uppgifter på begäran ska lämnas ut till de enheter inom Tullverket som arbetar med brottsbekämpande verksamhet.

Som framgår av betänkandet finns det inte självständiga verksamhetsgrenar i Tullverket. Den brottsbekämpande verksamheten är på så sätt inte skild från tullverksamheten. Att vid dessa förutsättningar reglera möjligheten att vidarebehandla personuppgifter som samlats in i tullverksamheten för brottsbekämpande ändamål genom en uppgiftsskyldighet i en förordning som avser utlämnande av uppgifter *från* Tullverket är inte tillfredsställande. Uppgifter lämnas inte ut *från* Tullverket när uppgifter vidarebehandlas internt för brottsbekämpande ändamål.

Begreppet "utlämnande" är vedertaget i sekretesslagstiftningen och reglerar bland annat möjligheten att lämna ut uppgifter till en annan myndighet eller självständig verksamhetsgren.⁸ När uppgifter förmedlas vidare inom en och samma myndighet utan självständiga verksamhetsgrenar rör det sig i tryckfrihetsförordningens och sekretesslagstiftningens mening inte om ett utlämnande av uppgifter.⁹

Tullverket delar förvisso inställningen att uppgiftsskyldigheter och sekretessbrytande bestämmelser har en dataskyddsmässig innebörd på så sätt att de möjliggör vidarebehandling av uppgifter för nya ändamål. Det är dock inte lämpligt att under de förutsättningar som gäller för Tullverket använda sig av bestämmelser om utlämnande av uppgifter för att möjliggöra vidarebehandling. Det sker som sagt inget faktiskt utlämnande från Tullverket i dessa fall.

Utredningens förslag kan vidare få en begränsande effekt eftersom den bestämmelse som föreslås i förordningen om utlämnande av uppgifter från Tullverket endast möjliggör vidarebehandling i form av ett överlämnande av uppgifter från tullverksamheten för brottsbekämpande ändamål. Den nuvarande ändamålsbestämmelsen som möjliggör

⁷ Med tullverksamhet avses i denna promemoria verksamhet som motsvarar den som anges i 2 § föreslagna tulldatalagen.

⁸ Jfr 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL och 8 kap. 2 § samma lag.

⁹ Jfr 8 kap. 2 § OSL av vilken framgår att sekretess gäller mellan myndigheter och självständiga verksamhetsgrenar. Jfr också 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen (1949:105)

vidarebehandling av personuppgifter för brottsbekämpande ändamål tillåter genom sin lydelse även vissa andra former av behandlingar kopplade till tillhandahållande av uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten.

Möjligheten att vidarebehandla uppgifter som samlats in i tullverksamheten för brottsbekämpande ändamål kan ibland innebära en vidarebehandling för nya ändamål som inte är förenliga med de ursprungliga. För ett sådant undantag från finalitetsprincipen i artikel 5.1 b EU:s dataskyddsförordning krävs reglering.¹⁰ Sådant reglering bör dock, av de skäl som anförts ovan, inte ges i form av en utlämnandebestämmelse. En sådan bestämmelse behöver dessutom möjliggöra vidarebehandling utan krav som motsvarar en begäran inom sekretessregleringen på det sätt som gäller i den föreslagna förordningen om utlämnande av uppgifter från Tullverket. Se mer om Tullverkets synpunkter på förbudet mot utlämnande på eget initiativ i följande avsnitt.

Bestämmelsen i 6 § föreslagna förordningen om utlämnande av uppgifter från Tullverket bör därför utgå och en upplysande ändamålsbestämmelse motsvarande den i gällande reglering införs i den föreslagna tulldatalagen. En sådan ändamålsbestämmelse tillsammans med gällande materiell reglering ger det rättsliga stöd som Tullverket behöver för att vidarebehandla uppgifter i vissa fall för brottsbekämpande ändamål.¹¹ Utifrån systematiken i den föreslagna tulldatalagen anser Tullverket att bestämmelsen ska följa direkt efter den övergripande ändamålsbestämmelsen i 6 § och lyda enligt följande.

7 §

Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får även behandlas för att tillhandahålla information som behövs i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet enligt 2 kap. 1 § lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

2.4 Frågan om utlämnande av personuppgifter och formen för utlämnandet (Avsnitt 11.7, 13.4, 13.7)

Tullverket tillstyrker förslaget i betänkandet om att detaljregleringen kring elektroniskt utlämnande ska utgå och att verket själv ska bestämma formen för utlämnande efter en lämplighetsbedömning. Tullverket har dock vissa synpunkter på vari tyngdpunkten i lämplighetsbedömningen enligt 14 § föreslagna tulldatalagen ska ligga. Tullverket anser vidare att 13 § förslaget i förordning om utlämnande av uppgifter från Tullverket ska utgå för att möjliggöra samtliga former av elektroniskt utlämnande i förhållande till de utlämnanden från Tullverket som framgår av den förordningen.

¹⁰ Jfr avsnitt 8.4.6 och uttalanden om oförenliga ändamål på s. 527.

¹¹ Jfr resonemangen kring ändamålsregleringen vad gäller dataanalys och urval i avsnitt 3.2. Tullverket anser även i detta sammanhang att ändamålet med vidarebehandlingen ska vara förankrad i den materiella rätten och att en ändamålsbestämmelse i huvudsak har en tydliggörande funktion eftersom den inte kommer att vara tillräckligt konkret och uttryckligt angivet vilket är naturligt eftersom ändamålet kan konkretiseras först inför att en behandling faktiskt bestäms och ska genomföras. Detta gäller för den av Tullverket föreslagna bestämmelsen på samma sätt som för 7 § föreslagna tulldatalagen om ändamål för uppgiftslämnande som sker i enlighet med lag eller förordning.

Som utgångspunkt för resonemangen vill Tullverket inledningsvis framhålla att det är viktigt att skilja på bestämmelser som avser skyldighet eller möjlighet att lämna ut uppgifter, och sådana som reglerar i vilken form ett sådant utlämnande får ske. Reglering om elektroniskt utlämnande, inklusive reglering om direktåtkomst, avser formen för ett utlämnande. Bestämmelser som avser hur uppgifter får lämnas ut är inte i sig sekretessbrytande. De utgör inte heller uppgiftsskyldigheter. Detta utesluter dock inte att bestämmelser om formen för utlämnande kombineras med sekretessbrytande bestämmelser för att möjliggöra själva utlämnandet.

Det är vidare Tullverket inställning att alla sekretessbrytande bestämmelser, inklusive de som innebär att uppgifter kan lämnas ut utan en föregående begäran, är utformade utifrån det centrala syftet att uppfylla ett behov hos mottagande myndigheter. Kravet på begäran är en särskild förutsättning för utlämnandet i sig. Den formen av sekretessbrytande bestämmelser eller uppgiftsskyldigheter är rimlig och motiverad när bestämmelsen i övrigt inte i detalj reglerar vilka uppgifter som ska eller får lämnas ut.

Lämplighetsbedömningen enligt 14 § föreslagna tulldatalagen

Tullverket anser att utredningens uttalanden kring lämplighetsbedömningen¹² kan tolkas så att en relativ stor vikt ska läggas vid en integritetsavvägning där hänsyn ska tas till de konsekvenser som spridningen av personuppgifter kan få för den personliga integriteten. Tullverket ifrågasätter en sådan ordning.

Tullverket anser istället att den huvudsakliga integritetsavvägningen, d.v.s. konsekvenserna av spridningen av uppgifter i sig, bör vara gjord vid utformningen av de bestämmelser som möjliggör själva utlämnandet. Utan en sådan bestämmelse kan utlämnandet inte ske alls, oavsett form. Utgångspunkten för Tullverkets del är således att lagstiftaren har gjort integritetsavvägningen vid utformningen av sådana bestämmelser. Det innebär i sin tur att lagstiftarens bedömning att utlämnandet ska föregås av en begäran är en del av den avvägningen.

Vikten i den lämplighetsbedömning som Tullverket ska göra bör således inte i huvudsak avse integritetsavvägningen i den betydelsen att det är spridningen av uppgifter som ska bedömas. Bedömningen bör snarare avse säkerhetsmässiga aspekter i förhållande till själva utlämnandet utifrån principen om lämplig säkerhet och risken för *otillbörlig* spridning. I övrigt gäller principen om uppgiftsminimering även vid dessa utlämnanden och ska som alltid beaktas. Om dessa förutsättningar är uppfyllda bör Tullverket kunna lämna ut uppgifter elektroniskt, även genom direktåtkomst.¹³

¹² Avsnitt 11.7.5 s. 825

¹³ Precis som framgår av betänkandet är skillnaden mellan en regelrätt direktåtkomst och andra former av elektroniska utlämnanden som sker mer eller mindre automatiserat mycket liten idag. Sådana utlämnanden kan ske även när ett krav på en föregående begäran finns i den sekretessbrytande bestämmelsen eller uppgiftsskyldigheten eftersom det får anses ingå i den tekniska lösningen att utlämnande sker först efter en begäran. Dessa utlämnanden skiljer sig knappt från en direktåtkomst. Utifrån ett integritetsperspektiv kan det då ifrågasättas om det är rimligt att lämplighetsbedömningen skulle vara mer omfattande för utlämnanden som kan ske på eget initiativ utifrån integritetsaspekter när lagstiftaren faktiskt bedömt att uppgifter ska lämnas ut. Så länge förutsättningarna i bestämmelser som möjliggör utlämnanden iaktas noggrant och en lämplig säkerhets iaktas vid utlämnandet bör detta uppfylla samtliga krav utifrån ett integritetsperspektiv.

Ett krav för direktåtkomst är dock att den sekretessbrytande bestämmelsen inte kräver en begäran. Detta utvecklas nedan.

Direktåtkomst och behovet av att kunna lämna ut uppgifter på eget initiativ

Tullverket ifrågasätter konstruktionen i den föreslagna förordningen om utlämnande av uppgifter från Tullverket som innebär uppgiftsskyldigheter utan krav på begäran kombinerat med en bestämmelse som förbjuder utlämnande på eget initiativ. Tullverket är av uppfattningen att utlämnande sker antingen efter en begäran eller på eget initiativ. Ett utlämnande som inte föregås av en begäran motsvarar per definition ett utlämnande på eget initiativ. Detta påverkas inte av att den utlämnande myndigheten vid ett tidigare tillfälle har mottagit en begäran eller fått kännedom om att den mottagande myndigheten är intresserad av uppgifterna utifrån behoven i sin verksamhet. Det är omständigheterna vid utlämnandet som avgör om utlämnandet sker med anledning av en begäran eller på eget initiativ. Betänkandets förslag om en kombination av sekretessbrytande bestämmelser utan krav på begäran kombinerat med ett förbud mot att lämna ut uppgifter på eget initiativ rubbar således den vedertagna systematik som gäller i sekretessregleringen och bör därför undvikas.

För att ett utlämnande ska kunna ske genom direktåtkomst krävs en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande på eget initiativ eftersom uppgifter lämnas ut momentant i samband med att nya uppgifter registreras i de informationssamlingar som direktåtkomsten avser. Det är också hela syftet med den formen av utlämnande. Om en begäran är nödvändig för att utlämnande ska kunna ske, eller om det inte är tillåtet att lämna ut uppgifter på eget initiativ, kan direktåtkomst inte medges för de uppgifter som omfattas av en sådan bestämmelse. Som anføres ovan får detta anses vara en del av skyddet som lagstiftaren bedömt lämpligt för de uppgifter som den sekretessbrytande bestämmelsen avser. Den föreslagna bestämmelsen i 13 § förslaget till förordning om utlämnande av uppgifter från Tullverket, hindrar således möjligheten att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst även när detta skulle vara möjligt vid tillämpning av de sekretessbrytande bestämmelserna i förordningen.

Tullverket tolkar förslagen i detta sammanhang bland annat som kompensation för förslaget om slopad reglering kring elektroniskt utlämnande, särskilt direktåtkomst, och därigenom det krav om avstämning mellan utlämnande och mottagande myndighet som förutsätts ske innan direktåtkomst upprättas. Kravet på avstämning framgår dock inte av regleringen om direktåtkomst i sig, men följer ändå naturligt som en nödvändighet utifrån både frågan om vilka uppgifter som direktåtkomsten ska avse samt de praktiska aspekterna, vilket inkluderar säkerhetsaspekter, som kringgärdar upprättandet av direktåtkomsten.

Tullverket är vidare av uppfattningen att kravet i de föreslagna utlämnande-bestämmelserna, att uppgifter ska lämnas i den utsträckning de behövs i den mottagande

myndighetens verksamhet, är tillräckligt för att motverka slentrianmässiga utlämnanden. Kravet innebär i sig att en utredning måste vidtas av den utlämnande myndigheten i fråga om vilka uppgifter som faktiskt behövs i den mottagande myndighetens verksamhet innan utlämnande sker. Till detta ska läggas att behovet av kontakt mellan myndigheterna i arbetet med upprättandet av direktåtkomsten i sig alltid är nödvändig av praktiska skäl som angetts ovan. Tullverket anser därför att bestämmelserna om utlämnande av uppgifter i den föreslagna förordningen om utlämnande av uppgifter från Tullverket, i kombination med tillämpningen av 14 § den föreslagna tulldatalagen, i tillfredställande grad ersätter den nuvarande regleringen om elektroniskt utlämnande. I kombination med kravet på rutiner för regelbunden kontroll vid elektroniskt utlämnande enligt 5 § den föreslagna tulldataförordningen kommer behovet hos de mottagande myndigheterna dessutom att följas upp, såsom Tullverket tolkar det kravet.

Mot bakgrund av dessa skäl anser Tullverket att bestämmelsen om förbudet mot utlämnande på eget initiativ i 13 § den föreslagna förordningen om utlämnande av uppgifter från Tullverket ska utgå.

2.5 Behandling av känsliga personuppgifter (Avsnitt 10.2, 10.6, 10.7 och 10.9)

Som Tullverket uppfattar uttalandena i betänkandet uppfyller den materiella regleringen som styr verksamheten enligt 2 § den föreslagna tulldatalagen i de flesta fallen kravet på viktiga allmänna intressen i den betydelse begreppet har i artikel 9.2 g EU:s dataskyddsförordning. Behandlingen av känsliga personuppgifter som sker med stöd av den regleringen står vidare i rimlig proportion till det eftersträvade syftet när behandlingen är nödvändig för att uppfylla ett behov enligt regleringen. Detta är också Tullverkets inställning.

Av 9 § föreslagna tulldatalagen framgår att känsliga personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Tullverket anser att hänvisning i 9 § föreslagna tulldatalagen istället ska göras till nödvändighet för ett syfte i verksamhet enligt 2 §. Såsom Tullverket framför ovan¹⁴ ska ändamålen vara förankrade i den lagliga grunden för behandlingen vilken utgår från den materiella regleringen som styr verksamheten. Genom att hänvisa till nödvändigheten för en uppgift i verksamheten görs också en mer tydlig koppling till regleringen som styr Tullverkets verksamhet, som också är den som ska uppfylla kravet på ett viktigt allmänt intresse. En sådan lydelse korrelerar också bättre med regleringen kring vilka sökningar som får göras i förhållande till känsliga personuppgifter enligt utredningens egna förslag.

För att uppfylla samtliga krav enligt artikel 9.2 g EU:s dataskyddsförordning om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och

¹⁴ Se yttrandets avsnitt 2.2 och 2.3.

intressen hänvisar utredningen vidare till den föreslagna regleringen kring personuppgiftsansvar, regleringen om längsta tid för behandling och de förslag på dokumentationskrav som föreslås införas i den föreslagna tulldataförordningen. Tullverket konstaterar dock att dessa bestämmelser i många fall replikerar de grundläggande principerna vid personuppgiftsbehandling som redan framgår av EU:s dataskyddsförordning och som gäller vid behandling av alla personuppgifter. Tullverket anser därför att det är tveksamt om de bestämmelserna kan anses utgöra särskilda åtgärder i förhållande till behandlingen av känsliga personuppgifter.

Det som i den föreslagna regleringen erbjuder ett visst särskilt skydd i förhållande till känsliga personuppgifter är bestämmelsen i 10 § föreslagna tulldatalagen som förbjuder sökningar på urval av vissa känsliga personuppgifter. För att detta ska framgå tydligt föreslår Tullverket att delar av 10 § integreras med 9 § föreslagna tulldatalagen. På så sätt samlas också den reglering som gäller särskilt för känsliga personuppgifter i ett sammanhang vilket är en fördel utifrån tillämparens perspektiv. Eftersom de föreslagna undantagen från huvudregeln i den nuvarande 10 § föreslagna tulldatalagen är omfattande anser Tullverket att regleringen blir tydligare om första stycket i den paragrafen utgår.

Mot bakgrund av dessa skäl föreslår Tullverket således att 9 och 10 § föreslagna tulldatalagen slås samman till 9 § enligt följande.

9 §

Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas, om det är nödvändigt för att utföra en uppgift i verksamhet enligt 2 §.

Sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på personuppgifter om etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, får endast göras om sökningen är nödvändig för att utföra en uppgift i sådan verksamhet.

Sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter får också göras i en viss handling eller i ett visst ärende.

2.6 Sökbegränsningar enligt dataskyddslagen i EU-gemensamma system (Avsnitt 10.9.1)

Utredningen anför att behandlingar som Tullverket gör i EU-gemensamma system i princip vid varje tillfälle kommer att ske med stöd av unionsrätten¹⁵. Detta innebär att behandlingarna därför inte kommer att ske enligt 3 kap. 3 § första stycket 3

¹⁵ Se s. 719

dataskyddslagen (2018:218) och att sökbegränsningen enligt andra stycket samma paragraf därför inte kommer att bli tillämplig.

Tullverket anser inte att detta är en självklar slutsats. Tillämpligheten av dataskyddslagen styrs av det tillämpningsområde som dataskyddslagen har getts¹⁶, inte den materiella rätten som styr verkets behandlingar. Att tullagstiftningen till stor del består av unionsrätt utesluter därför inte tillämpligheten av dataskyddslagens bestämmelser om förutsättningar för behandlingen av känsliga personuppgifter. Samtidigt bekräftar Tullverket att stöd för sådan behandling kan finnas genom andra bestämmelser än de i dataskyddslagen så länge dessa uppfyller kraven i artikel 9.2 g EU:s dataskyddsförordning¹⁷.

Slutsatsen att behandlingar kan göras utifrån EU-rättens företräde för det fall sådana åtgärder saknas som krävs enligt artikel 9.2 g EU:s dataskyddsförordning, är enligt Tullverket tveksam¹⁸. Tullverket anser istället att behandlingen av personuppgifter som sker utifrån unionslagstiftning, liksom nationell lagstiftning, ska uppfylla de krav som följer av EU:s dataskyddsförordning. Om dessa krav inte är uppfyllda är behandlingen inte tillåten. Att behandlingen sker utifrån unionsrätten har således ingen betydelse för tillämpligheten av principerna och de särskilda krav som följer av EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddslagen kompletterar vidare EU:s dataskyddsförordning¹⁹. Om behandling av känsliga personuppgifter för viktiga allmänna intressen inte kan ske med stöd av artikel 9.2 EU:s dataskyddsförordning och reglering som uppfyller kraven i den artikeln bör 3 kap. 3 § dataskyddslagen gälla vilket då aktualiserar sökbegränsningen i andra stycket den paragrafen.

Tullverket anser att regleringen är svårtolkad och att osäkerheten är stor i fråga om vilken reglering som gäller i dessa fall och när kraven i artikel 9.2 g EU:s dataskyddsreglering är uppfyllda. Utifrån ett verksamhetsperspektiv är det angeläget att undvika den onödiga börda som kommer att uppstå utan en särskild reglering som möjliggör urval baserat på vissa känsliga personuppgifter även i EU-gemensamma system. Mot bakgrund av att möjligheten ska finnas vid sökningar i nationella system enligt föreslagen reglering bör möjligheten säkerställas genom reglering även när dessa behöver göras i EU-gemensamma system.

Det hinder som sökbegränsningen i 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen kan innebära bör således undanröjas genom reglering. I detta sammanhang vill Tullverket framhålla att det nu på tullrättens område sker lagstiftningsarbete inom EU och att det finns förslag om EU-gemensamma informationshubbar i vilka en mycket stor del av medlemsstaternas tullverksamhet och därmed personuppgiftsbehandling kommer att ske. Det är därför särskilt angeläget utifrån framtida tullagstiftning att eventuella hinder i detta sammanhang undanröjs.

¹⁶ Jfr 1 kap. 2 § dataskyddslagen

¹⁷ Se prop. 2017/18:105 s. 91

¹⁹ 1 kap. 1 § dataskyddslagen

Ett möjligt förslag är att 9 § föreslagna tulldatalagen (såsom Tullverket anser att den bör lyda enligt ovan) undantas från regleringen i 3 § andra stycket samma lag. Av 3 § föreslagna tulldatalagen följer att bestämmelserna i lagen inte ska gälla vid behandlingar i EU-gemensamma system. Genom att undanta 9 § från bestämmelsen i 3 § andra stycket föreslagna tulldatalagen kommer de sökningar som möjliggörs genom 9 § att gälla även i EU-gemensamma system. Tullverket föreslår således att 3 § föreslagna tulldatalagen ska ha följande lydelse.

3 §

Lagen gäller inte vid behandling av personuppgifter som omfattas av lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Bestämmelserna i denna lag gäller inte heller vid Tullverkets behandling av personuppgifter i Europeiska unionens gemensamma informationssystem med undantag för 9 §.

2.7 Sekretess vid förande av och uttag ur automatiserade informationssamlingar (avsnitt 15.5.3)

Tullverket har inget att erinra vad gäller utformningen av den sekretessbestämmelse som föreslås ersätta databassekretessen enligt 27 kap. 3 § andra stycket OSL. Tullverket efterfrågar dock ett förtydligande vad gäller det föreslagna undantaget från den sekretessen enligt tredje stycket samma paragraf och som innebär att sekretessen enligt andra stycket inte gäller om det finns en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 3 a, 5 och 7 §§ som är tillämplig på uppgiften när den förekommer i ett ärende hos Tullverket.

Såsom Tullverket uppfattar räckvidden av den föreslagna sekretessbestämmelsen kommer sekretessen att träffa alla uppgifter som behandlas i automatiserade uppgiftssamlingar i verksamhet enligt 2 § föreslagna tulldatalagen, vilket enligt utredningen själva motsvarar de uppgifter som idag anses ingå och behandlas i tulldatabasen. De uppgifter som inte kommer att träffas av sekretessen är endast sådana som är tillgängliga för enstaka medarbetare på deras enskilda och avgränsade lagringsutrymmen.²⁰ Tullverket tolkar detta som att uppgifter som behandlas i ärendehanteringssystem som utgångspunkt därmed kommer att träffas av sekretessen, även om de förekommer i ett ärende.

Det föreslagna undantaget i 27 kap. 3 § tredje stycket OSL från sekretess för uppgifter i just ärenden uppfattar Tullverket som nödvändigt för att undanröja den konkurrens som annars kan uppstå mellan sekretessen vid förande av eller uttag ur automatiserade informationssamlingar och sådan sekretess som gäller för uppgifter i ärenden. Därmed gäller att även om en uppgift förekommer i ett ärende om revision i en automatiserad informationssamling hos Tullverket kommer den föreslagna sekretessen i 27 kap. 3 § andra

²⁰ Se s. 1275 f.

stycket OSL inte att vara tillämpligt eftersom uppgiften i revisionsärendet omfattas av sekretess enligt första stycket samma paragraf i kombination med 27 kap. 2 § första stycket 1 OSL. Detsamma gäller om uppgiften skulle förekomma i ett ärende om bestämmande av skatt/tull och då omfattas av sekretess enligt 27 kap. 3 § första stycket kombinerat med 27 kap. 1 § första stycket OSL.

Tullverket efterfrågar i det fortsatta lagstiftningsarbetet en bekräftelse på att undantaget ska förstås enligt beskrivningen ovan. Tullverkets tveksamhet utgår ifrån utredningens uttalande i samband med en exemplifiering som anger att sekretessen för uppgifter i ärende om revision som idag behandlas *utanför* beskattningsdatabasen omfattas av sekretess enligt 27 kap. 2 § första stycket 1²¹. Ärendehantering, även sådan som sker idag, bör nämligen regelmässigt anses innebära behandling av uppgifter i det som idag definieras som beskattningsdatabas eller tulldatabas och som enligt föreslagen reglering kommer att omfattas av begreppet automatiserade informationssamlingar i viss verksamhet som omfattas av den föreslagna sekretessen. Detta tycks också vara det som framgår av författningskommentaren²². För att undvika eventuella missförstånd efterfrågas ett förtydligande i detta sammanhang.

Ärendets handläggning

I detta ärende har vikarierande generaltulldirektören Johan Norrman beslutat. Föredragande har varit verksjuristen Fatima Daoudi Hildestrand. I den slutliga handläggningen har även vikarierande överdirektören Bodil Taylor och tillförordnade rättschefen Cecilia Riddselius deltagit.

TULLVERKET

Kopia till:

Finansdepartementet, S3

Tullverket

Verksledningsstaben

Kommunikationsavdelningen

²¹ Se s. 1276.

²² Se s. 1510 f