

Lagrådsremiss

Unionstullkodexen och elektroniskt uppgiftslämnande

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 14 april 2016

Per Bolund

Lena Gustafson
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i tullagen (2016:253), lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet samt i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Ändringarna kompletterar de ändringar om utlämnande av uppgifter till enskilda som har föreslagits i propositionen En ny tullag (prop. 2015/16:79) och är en följd av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen). Genom unionstullkodexen införs krav på att allt uppgiftslämnande i tullförfarandet ska ske elektroniskt. Ändringarna som föreslås i denna lagrådsremiss syftar till att utöka möjligheterna till utlämnande av uppgifter till enskilda genom direktåtkomst. De ökade möjligheterna till elektroniskt utlämnande av uppgifter kompletteras med en utökad tystnadsplikt.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 november 2016.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet	5
2.2	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	6
2.3	Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	En helt elektronisk tullhantering – EU-reglering	8
4.1	E-tullbeslutet	8
4.2	Unionstullkodexen	9
4.2.1	Inledning	9
4.2.2	Elektroniskt utbyte av uppgifter	9
4.2.3	Ekonomiska aktörer och tullombud	10
5	Lagstiftningsarbete på nationell nivå	11
5.1	En ny tullag och ändringar i lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet	11
5.2	Informationshanteringsutredningens betänkande Myndighetsdatalag	12
6	Olika sätt att lämna ut uppgifter elektroniskt	13
6.1	Inledning	13
6.2	Utlämnande genom direktåtkomst	13
6.3	Utlämnande på medium för automatiserad behandling	14
7	Tullverkets verksamhet	15
7.1	Tullverkets uppdrag	15
7.2	Tullverkets kärnverksamhet	15
7.3	Uppgifter som Tullverket behöver kunna lämna ut elektroniskt	16
8	Bestämmelser om personuppgiftsbehandling i Tullverkets verksamhet	17
8.1	Inledning	17
8.2	Tillåtna ändamål	18
8.3	Uppgiftsbehandling i tulldatabasen	19
8.4	Särskilt om sätten för utlämnande av uppgifter ur tulldatabasen	20
8.4.1	Utlämnande på medium för automatiserad behandling	20
8.4.2	Utlämnande genom direktåtkomst	21
9	Bestämmelser om sekretess	22
9.1	Inledning	22

9.2	Sekretess enligt 27 kap. offentlighets- och sekretesslagen.....	22
9.3	Sekretessbrytande bestämmelser	23
10	Tystnadsplikt.....	23
10.1	Innebörden av tystnadsplikt.....	23
10.2	Regler om tystnadsplikt i tullagstiftningen.....	24
11	Ökade möjligheter till direktåtkomst för enskilda.....	24
11.1	Behovet av ändrade bestämmelser om elektroniskt utlämnande	24
11.2	Integritetsaspekter	28
11.3	Utökade möjligheter till utlämnande genom direktåtkomst för enskilda	30
11.4	Kompletterande sekretessbrytande bestämmelse.....	39
11.5	Ändrade bestämmelser om tystnadsplikt i tullagen	43
12	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	44
13	Konsekvenser	45
14	Författningskommentar	50
14.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet	50
14.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	50
14.3	Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)	51
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	52
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian	55

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
3. lag om ändring i tullagen (2016:253).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 8 §

En enskild får ha direktåtkomst till sådana uppgifter *om sig själv* i databasen som får lämnas ut till *honom* om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *meddelar* föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första stycket.

En enskild får ha direktåtkomst till sådana uppgifter i databasen som får lämnas ut till *den enskilde* om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2016.

2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

7 §

Sekretessen enligt 1, 3 och 4 §§ hindrar inte att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i

1. lag om förfarande vid beskattning,

2. lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet,
eller

3. lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.

2. lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet,

3. lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion,
eller

4. förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 november 2016.

2.3 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 9 § tullagen (2016:253) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

9 §

Den som i verksamhet *vid en anläggning för tillfällig lagring, ett tullager eller en frizon* tar befattning med tulldeklarationer och andra handlingar som lämnats i enlighet med tullagstiftningen får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om någon enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Den som i verksamhet *hos ett tullombud eller en annan ekonomisk aktör eller i annat fall i egenskap av ombud* tar del av uppgifter som har lämnats i enlighet med tullagstiftningen får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om någon enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

I det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 november 2016.

3 Ärendet och dess beredning

Tullverket har den 8 juli 2015 lämnat in en promemoria med förslag till ändringar i bl.a. tullagen (2000:1281), lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet samt i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), avsedda att komplettera de ändringar om elektroniskt utlämnande av uppgifter till enskilda som nyligen har genomförts, se propositionen En ny tullag (prop. 2015/16:79). Förslagen är en följd av den nya tullagstiftningen på EU-nivå, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) och tillhörande reglering. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i lagstiftningsärendet (dnr Fi 2015/03657/S3).

4 En helt elektronisk tullhantering – EU-reglering

4.1 E-tullbeslutet

Sedan den första tullkodexen 1992 har tullagstiftningen på EU-nivå genomgått förändringar i syfte att bl.a. skärpa säkerheten. Genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 70/2008/EG av den 15 januari 2008 om en papperslös miljö för tullen och handeln (e-tullbeslutet) fastställdes principen att all tullhantering i framtiden ska vara elektronisk.

Enligt beslutet ska kommissionen och medlemsstaterna inrätta säkra, integrerade, kompatibla och tillgängliga elektroniska tullsystem för utbyte av uppgifter i tulldeklarationer, handlingar som åtföljer tulldeklarationerna, certifikat och utbyte av annan relevant information (artikel 1). De elektroniska tullsystemen ska utformas så att bl.a. import- och exportförfaranden underlättas och ett snabbt utbyte av relevant information om den internationella leveranskedjan säkerställs. Tullsystemen ska också möjliggöra ett kontinuerligt flöde av data mellan export- och importländernas myndigheter och mellan tullmyndigheterna och de ekonomiska aktörerna samt återanvändning av data i systemet (artikel 2). I artikel 3 föreskrivs att de elektroniska tullsystemen ska medge utbyte av data mellan medlemsstaternas tullmyndigheter samt mellan dessa myndigheter och ekonomiska aktörer, kommissionen och andra förvaltningar eller organ som är inblandade i varors internationella rörlighet. Av samma artikel följer att allt utlämnande eller meddelande av uppgifter fullt ut ska följa gällande dataskyddsbestämmelser.

4.2 Unionstullkodexen

4.2.1 Inledning

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) trädde i kraft den 30 oktober 2013 och ska tillämpas från och med den 1 maj 2016. De centrala delarna i unionstullkodexen är import- och exportformaliteterna. Importflödet kan beskrivas i fem steg (den s.k. pentalogin) och exportflödet i tre steg (den s.k. trilogin), se mer i avsnitt 7.2. Gemensamma kravspecifikationer har tagits fram för de olika delarna av tullproceduren i syfte att förenkla och öka säkerheten i varuflödet. Därigenom ska varuflödet bli en väl sammanhållen kedja av aktiviteter där uppgifter ska lämnas till tullmyndigheterna för att därefter stegvis bearbetas och kontrolleras, från det att godset föränmäls, ankommer och presenteras, till dess att tullformaliteterna har avslutats. Motiven för den ytterligare harmonisering som unionstullkodexen innebär utvecklas närmare i bl.a. skäl 15, 17 och 20 i kodexen.

4.2.2 Elektroniskt utbyte av uppgifter

I skäl 15 i unionstullkodexen anges att det för att underlätta legitim handel och bekämpa bedrägeri krävs enkla, snabba och standardiserade arbetsmetoder. Där anges också att det är lämpligt att förenkla tullagstiftningen, vilket möjliggör användningen av moderna verktyg och tekniker.

I skäl 17 hänvisas till e-tullbeslutet. Det anges att beslutet är av grundläggande betydelse för att underlätta handeln och samtidigt sörja för effektiva tullkontroller, vilket minskar både företagets kostnader och riskerna för samhället. Enligt skälet är det nödvändigt att i kodexen införa den rättsliga ram inom vilken e-tullbeslutet kan genomföras, särskilt den rättsliga principen att alla tull- och handelstransaktioner hanteras elektroniskt och att systemen för informations- och kommunikationsteknik på tullområdet erbjuder de ekonomiska aktörerna samma möjligheter i alla medlemsstater.

I skäl 20 anges att det i syfte att underlätta företagsamhet och samtidigt sörja för att varor som förs in i eller ut ur unionens tullområde kontrolleras tillräckligt är önskvärt att, med beaktande av relevanta bestämmelser om uppgiftsskydd, de uppgifter som lämnas av ekonomiska aktörer utbyts mellan tullmyndigheterna och med andra organ som är involverade i denna kontroll. Kontrollerna bör harmoniseras så att de ekonomiska aktörerna bara behöver lämna uppgifterna en gång och så att varorna kontrolleras vid samma tidpunkt och på samma plats.

Genom artikel 6 i unionstullkodexen införs ett uttryckligt krav på att alla utbyten av uppgifter, såsom deklARATIONER, ANSÖKNINGAR eller beslut mellan tullmyndigheter och mellan ekonomiska aktörer och tullmyndigheter samt all lagring av de uppgifter som krävs enligt tullagstiftningen ska ske elektroniskt (artikel 6.1). Vidare ska gemensamma uppgiftskrav upprättas för utbyte och lagring av uppgifter enligt punkt 1 (artikel 6.2). I artikel 6.3 föreskrivs undantag från kraven i artikel 6.1. Andra metoder

för utbyte och lagring av uppgifter får användas på permanent basis endast när det motiveras av typen av varuflöden eller när elektronisk databehandlingsteknik inte är lämplig för de berörda tullformaliteterna samt, på tillfällig basis, vid tillfälliga fel i tullmyndigheternas eller andra berördas informationssystem. Kommissionen får vidare i undantagsfall anta beslut om att tillåta en eller flera medlemsstater att använda andra metoder för utbyte och lagring av uppgifter än elektronisk databehandlingsteknik. Undantagen är emellertid begränsade och den nationella regleringen får inte hindra elektroniskt utbyte och elektronisk lagring av uppgifter i enlighet med unionstullkodexen (artikel 6.4).

Genom artikel 7 i unionstullkodexen har kommissionen fått befogenhet att anta delegerade akter för att bl.a. fastställa de gemensamma uppgiftskrav som avses i artikel 6.2. Genom artikel 8 har kommissionen fått i uppgift att genom genomförandeaakter specificera bl.a. format och koder för de gemensamma uppgiftskraven i artikel 6.2. Genom genomförandeaakter och delegerade akter införs således närmare bestämmelser om den elektroniska hanteringen. Såväl den delegerade förordningen (EU) 2015/2446 som genomförandeförordningen (EU) 2015/2447 har antagits och publicerades den 29 december 2015.

Till dessa akter kommer ytterligare reglering, såsom ett arbetsprogram för utveckling och införande av de elektroniska systemen (se artikel 280 i unionstullkodexen). Arbetsprogrammet ska uppdateras kontinuerligt och detaljerna för de elektroniska systemen är ännu inte fastslagna. Det finns också ett program, Multi Annual Strategic Plan (MASP), som är ett planeringsinstrument som har funnits sedan 2004 där medlemsstaterna och kommissionen kommer överens om tidplan och ordning för olika projekt som ska genomföras. Lagstiftningsakterna är således antagna men detaljer för och utveckling av de elektroniska systemen är inte slutliga.

Genom unionstullkodexen ställs således krav på att hantering och informationsutbyte ska ske elektroniskt. Det elektroniska utbytet ska ske mellan tullmyndigheter och mellan tullmyndigheter och ekonomiska aktörer. Systemen för informations- och kommunikationsteknik ska erbjuda de ekonomiska aktörerna samma möjligheter i varje medlemsstat. Önskvärt är att uppgifterna bara ska behöva lämnas en gång och kunna återanvändas i ett senare led.

4.2.3 Ekonomiska aktörer och tullombud

En ekonomisk aktör definieras i artikel 5.5 i unionstullkodexen som en person som i sin näringsverksamhet är involverad i verksamhet som omfattas av tullagstiftningen. Exempel på aktörer som faller under denna definition är importörer, exportörer, tullombud, fraktförare, transportörer, lagerhavare, speditörer, leverantörer, skeppsmäklare, rederier, befälhavare, hamnar, flygplatser och tillståndshavare. De ekonomiska aktörer som är etablerade i unionens tullområde ska registrera sig hos de tullmyndigheter som ansvarar för de platser där de är etablerade (artikel 9).

I artikel 5.6 definieras ett tullombud som varje person som av en annan person har utsetts att genomföra de åtgärder och formaliteter som enligt

tullagstiftningen erfordras vid den senares kontakter med tullmyndigheter. Artikel 18 föreskriver en absolut rätt för varje person att utse ett tullombud. Som huvudregel gäller att ett tullombud ska vara etablerat i unionens tullområde. Ombudskapet får vara direkt, varvid tullombudet agerar i en annans namn och för dennes räkning, eller indirekt, varvid ombudet agerar i sitt eget namn men för en annan persons räkning. Enligt artikel 19 ska ett tullombud vid sina kontakter med tullmyndigheterna uppge att de agerar för huvudmannens räkning och om ombudskapet är direkt eller indirekt. Tullmyndigheterna ska inte begära att en person som agerar som tullombud och regelbundet genomför åtgärder och formaliteter styrker sin behörighet varje gång, förutsatt att ombudet på begäran kan göra det.

5 Lagstiftningsarbete på nationell nivå

5.1 En ny tullag och ändringar i lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet

I januari 2015 överlämnade Utredningen om en svensk tullagstiftning i unionen (här kallad Tullagsutredningen) betänkandet En ny svensk tullagstiftning (SOU 2015:5) till regeringen. Betänkandet innehöll författningsförslag som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen), främst en ny tullag. Det föreslogs också bl.a. att 2 kap. 5 § lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (kallad tulldatalagen) skulle justeras på så sätt att begränsningen, att uppgifter i tull databasen får lämnas ut till en enskild på medium för automatiserad behandling endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det, inte ska gälla för vad som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande (SOU 2015:5 s. 148 och 210).

Angående behovet av andra ändringar på registerområdet, bl.a. direktåtkomst, angavs att det ännu inte var helt klarlagt hur det informationsutbyte som avses i artikel 6 och skäl 20 i unionstullkodexen kommer att ske men att unionstullkodexen till skillnad från nationell svensk rätt inte innehåller någon uppdelning mellan olika sätt att lämna ut uppgifter elektroniskt. Vidare angavs att Informationshanteringsutredningen (Ju 2011:11) getts i uppdrag att utreda om det finns skäl att upprätthålla en åtskillnad mellan dessa olika former av utlämnande. Det bedömdes att behovet av att ge direktåtkomst till någon annan än den enskilde själv med anledning av unionstullkodexen behövde utredas ytterligare, men att en sådan utredning var beroende av vad Informationshanteringsutredningen kom fram till (SOU 2015:5 s. 148 f.). Tullagsutredningen föreslog alltså inte några andra ändringar på registerområdet.

I propositionen En ny tullag (prop. 2015/16:79) föreslogs, i likhet med betänkandet, ändringar som ökar möjligheten till utlämnande till enskilda

på medium för automatiserad behandling. Bestämmelsen i 2 kap. 5 § tulldatalagen fick dock en annan utformning i propositionen. Den justerades på så sätt att begränsningen att uppgifter i tulldatabasen får lämnas ut till en enskild på medium för automatiserad behandling endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det, inte ska gälla för vad som följer av tullagstiftningen enligt definitionen i 1 kap. 3 § i den nya tullagen. Härigenom möjliggörs elektroniskt utlämnande till enskilda om det följer av unionstullkodexen, bestämmelserna som kompletterar kodexen både på unionsnivå och på nationell nivå, men också om det följer av svenska tullförfattningar, se avsnitt 8.2.2 i propositionen.

I samma proposition behandlas också frågan om det finns skäl för andra ändringar i tulldatalagen, varvid regeringen bedömde att det inte skulle göras några sådana i det lagstiftningsärendet (se propositionen avsnitt 8.2.3).

Riksdagen har antagit propositionens lagförslag och ändringarna träder i kraft den 1 maj 2016.

5.2 Informationshanteringsutredningens betänkande Myndighetsdatalag

Informationshanteringsutredningen (Ju 2011:11) överlämnade betänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39) till regeringen i april 2015. I betänkandet föreslås en myndighetsdatalag som avses gälla generellt för alla statliga och kommunala myndigheters personuppgiftsbehandling utom för den brottsbekämpande sektorn. Regleringen utformas som en renodlad persondataskyddsreglering som bara tar sikte på frågor om skydd för personuppgifter som uppstår i myndigheternas elektroniska informationshantering (s. 23 f.).

Utredningen hade bl.a. i uppdrag att överväga om det finns anledning att behålla en rättslig åtskillnad mellan olika former av elektroniskt utlämnande av personuppgifter eller om denna åtskillnad bör utmönstras (dir. 2011:86). Utredningens slutsats blev att den begreppsmässiga åtskillnaden mellan olika former av elektroniskt utlämnande bör behållas i svensk rätt. Utredningen bedömde vidare att en väl genomförd direktåtkomst inte behöver innebära större risker för den enskildes integritet än annat elektroniskt utlämnande. I utredningens förslag till myndighetsdatalag finns inte något allmänt krav på författningsstöd för att direktåtkomst ska kunna förekomma. Däremot föreskriver den nya lagen att direktåtkomst till sekretessreglerade personuppgifter ska ha stöd i lag eller förordning. Undantag från kravet på författningsstöd såvitt gäller sekretessreglerade personuppgifter ska dock gälla för (1) direktåtkomst som medges den registrerade eller dennes ombud och som tar sikte på uppgifter som hänför sig till den registrerade, (2) som medges till uppgifter som är sekretessreglerade enligt 21 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), (3) som medges ett personuppgiftsbiträde och som (4) medges en myndighet endast för sådan teknisk bearbetning eller teknisk lagring som avses i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen för den utlämnande myndighetens räkning (s. 29 f.). I författningskommentaren anges att det också förutsätts att det finns ett behov av de uppgifter som

kan lämnas ut genom direktåtkomsten för den angelägenhet som ombudets behörighet avser (s. 705).

Vidare föreslås en ändring i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen som innebär att föreskrifter i lag eller förordning om direktåtkomst för svenska myndigheter får en sekretessbrytande effekt i sig. Betänkandet har remitterats och bereds inom Regeringskansliet.

6 Olika sätt att lämna ut uppgifter elektroniskt

6.1 Inledning

Som har redogjorts för i tidigare avsnitt (4.2) införs genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) en helt elektronisk tullhantering. Det innebär inledningsvis att den som har att lämna uppgifter till Tullverket personligen, eller såvitt avser juridiska personer, genom behörig ställföreträdare, eller, vilket gäller såväl fysiska som juridiska personer, genom tullombud, ska lämna alla uppgifter till Tullverket på elektronisk väg. Detsamma gäller även andra ekonomiska aktörer i den utsträckning de lämnar uppgifter. Regleringen innebär vidare att medlemsstaternas tullmyndigheter ska kommunicera elektroniskt, dels med de ekonomiska aktörerna, dels med varandra. Detta kan också innefatta att det blir aktuellt för en tullmyndighet att kommunicera av någon annan lämnade uppgifter med en annan enskild som är ekonomisk aktör, t.ex. en tullagerhavare.

Det finns olika metoder för en myndighet att lämna ut uppgifter på elektronisk väg. Nedan ges en närmare beskrivning av innebörden av de begrepp som används i svensk rätt, utlämnande genom direktåtkomst respektive utlämnande på medium för automatiserad behandling.

6.2 Utlämnande genom direktåtkomst

Det finns ingen legaldefinition av begreppet direktåtkomst. Den grundläggande innebörden anses dock vara att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databaser och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i registret, se t.ex. propositionen Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet (prop. 2009/10:85 s. 168), propositionen Kustbevakningsdatalog (prop. 2011/12:45 s. 133) och propositionen Sekretess för uppgifter i utländska databaser (prop. 2011/12:157 s. 5).

I begreppet ligger också att den som är personuppgiftsansvarig för registret eller databasen inte har någon kontroll över vilka uppgifter mottagaren vid ett visst söktillfälle tar del av. Den myndighet som lämnar ut uppgifter genom direktåtkomst fattar med andra ord inte beslut om utlämnande i varje enskilt fall. Det innebär att en förhandsprövning

måste göras vad gäller sekretess av allt utlämnande som kan komma att ske genom direktåtkomsten (se prop. 2011/12:45 s. 133 och prop. 2011/12:157 s. 6). En sådan prövning innefattar alla de uppgifter som mottagaren har möjlighet att ta del av vid direktåtkomst. Den faktiska begränsningen av direktåtkomsten görs sedan med hjälp av olika tekniska lösningar, beroende på hur omfattningen av direktåtkomsten har begränsats i det enskilda fallet, exempelvis genom olika behörighetsnivåer. Det är den personuppgiftsansvariga myndigheten som ska se till att åtkomsten rent faktiskt begränsas på det sätt som föreskrivs (prop. 2011/12:45 s. 133).

Högsta förvaltningsdomstolen har nyligen meddelat ett avgörande som avser direktåtkomst. Domstolen anser att gränsdragningen mellan vad som enligt bestämmelsen i 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken är direktåtkomst och annat utlämnande på medium för automatiserad behandling beror på om den aktuella upptagningen kan anses förvarad hos den mottagande myndigheten enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, dvs. om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (Högsta förvaltningsdomstolens dom den 29 oktober 2015 i mål nr 1356-14). Avgörandet kan tolkas så att den tekniska utformningen av en myndighets system för utlämnande av uppgifter kan bli avgörande för om utlämnandet ska anses som direktåtkomst eller som annat utlämnande på medium för automatiserad behandling.

6.3 Utlämnande på medium för automatiserad behandling

Det finns inte heller någon legaldefinition av uttrycket utlämnande på medium för automatiserad behandling. För annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst brukar uttrycket ”utlämnande på medium för automatiserad behandling” användas i personuppgiftssammanhang. Sådant utlämnande kan exempelvis innebära att elektronisk information överförs via e-post, genom utlämnande av uppgifter på ett flyttbart lagringsmedium – t.ex. flashminne (s.k. usb-minne) – eller genom direkt överföring från ett datorsystem till ett annat, se propositionen Domstolsdatalag (prop. 2014/15:148 s. 75). Vid ett mer omfattande uppgiftsutbyte mellan myndigheter används ofta metoden som innebär direkt överföring från ett datorsystem till ett annat via ett elektroniskt kommunikationsnät, se betänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39 s. 125). Utlämnande på medium för automatiserad behandling innebär, till skillnad från vad som är fallet vid direktåtkomst, att den utlämnande myndigheten i varje enskilt fall tar ställning till om uppgifter får lämnas ut och vilka uppgifter som ska lämnas ut. En eventuell sekretessprövning kan därmed göras i samband med utlämnandet i det enskilda fallet (prop. 2011/12:45 s. 135).

7 Tullverkets verksamhet

7.1 Tullverkets uppdrag

Tullverkets uppdrag framgår av bl.a. förordningen (2007:782) med instruktion för Tullverket. Av 1 § första stycket följer att verket ska (1) fastställa och ta ut tullar, mervärdesskatt och andra skatter samt avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas, och (2) övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs.

Enligt 1 § andra stycket ska Tullverket verka för att kostnaderna för tullprocedurerna minimeras såväl för näringsliv och allmänhet som inom Tullverket. Tullverket ska vidare tillhandahålla en god service så att den legitima handeln med tredje land underlättas i största möjliga utsträckning och så att det legitima varuflödet inom EU inte hindras.

Tullverket har således i uppdrag att förenkla och effektivisera de rutiner som är knutna till tullproceduren. I det innefattas även att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Tullverket är en del i samhällets gränsskydd med uppgift att försvåra möjligheten att föra in varor och substanser som kan utgöra en fara för medborgarnas säkerhet, miljö och hälsa i Sverige och EU.

7.2 Tullverkets kärnverksamhet

Tullverkets kärnverksamhet är indelad i två avdelningar, Effektiv handel och Brottsbekämpning. Av intresse här är den verksamhet som gäller Effektiv handel.

Verksamheten under Effektiv handel syftar till att hantera den legala kommersiella godstrafiken och omfattar hela händelseförloppet från det att ett företag beslutar att importera, exportera eller transitera en vara till dess att rätt tull och skatt har betalats till staten. Tullverkets uppgifter i detta avseende är att underlätta handeln mellan svenska aktörer och aktörer i andra länder genom att snabbt och effektivt handlägga frågor om bl.a. uttag av tullar och skatter samt att kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel, licenser och kvoter m.m. efterlevs.

Vid import av varor i dag går vanligtvis förfarandet förenklat beskrivet till på följande sätt. Den som avser att i yrkesmässig verksamhet föra in varor i landet har ofta tillstånd av Tullverket att ta hem och använda varor innan tull och mervärdesskatt m.m. har betalats. Vid införseln ska varorna deklarerars till Tullverket och därefter ska inom ett antal dagar en fullständig deklaration lämnas in. Detta görs ofta helt elektroniskt med hjälp av tulldatasystemet (TDS). Med ledning av de uppgifter som importören lämnar, vanligen genom ett tullombud, fastställer Tullverket tull etc. för varorna. I samband med detta förfarande kontrollerar Tullverket även att inget hinder föreligger mot införsel. Vid kontrollen och hanteringen av import- eller exportrestriktioner samarbetar Tullverket ofta med andra myndigheter, t.ex. Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

I det framtida importflödet kommer lämnandet av uppgifter till Tullverket att ske i fem steg, benämnd pentalogin, med en inledande summarisk införseldeklaration följt av en anmälan om transportmedlets ankomst, en presentation av varan, en deklaration för tillfällig lagring och slutligen en tulldeklaration. Uppgiftsutbytet i exportflödet kommer att ske i tre steg, benämnd trilogin, med en inledande tulldeklaration, en presentation av varan och ett avslutande meddelande om att varan exporterats. Utgångspunkten är att de beskrivna stegen i ett flöde tillsammans ska bilda en väl sammanhållen kedja av aktiviteter där information lämnas elektroniskt till Tullverket för att bearbetas och kontrolleras. Om en vara kommer från tredje land till Sverige kan det exempelvis gå till så att en skeppsmäklare lämnar en summarisk införseldeklaration och en anmälan om transportmedlets ankomst, att en hamn därefter presenterar varan och lämnar en deklaration om tillfällig lagring och att sedan en annan part, ett tullombud eller en deklarant, lämnar en avslutande tulldeklaration för övergång till fri omsättning. Vid varje steg i kedjan ska således Tullverket och berörd aktör kommunicera med varandra elektroniskt.

Tullverket hanterar årligen ett stort antal tulldeklarationer. Under 2014 hanterades 6 miljoner tulldeklarationer, varav andelen elektroniska import- och exportärenden utgjorde 99,5 procent. Det är under ärendenas handläggning fråga om mycket stora informationsflöden som överförs mellan enskilda och Tullverket och mellan verket och andra myndigheter. I Tullverkets verksamhet förekommer automatiserad handläggning av ärenden och automatiserade beslut. Verket har inom ramen för tulldatasystemet (TDS) infört en automatiserad tullklarering som innebär att beslut om fastställande av tull kan fattas direkt av systemet beträffande sådana tulldeklarationer som inte har tagits ut för närmare granskning och kontroll. Denna s.k. automatklarering har blivit allt vanligare och är numera huvudregel.

7.3 Uppgifter som Tullverket behöver kunna lämna ut elektroniskt

Som har redogjorts för i tidigare avsnitt förutsätter Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) att Tullverkets utlämnande av uppgifter sker elektroniskt. De uppgifter som Tullverket behöver lämna ut utgörs bl.a. av uppgifter i deklarationer. Vilka uppgifter som ska anges i en deklaration regleras i bilaga A och B till de nya akterna, den delegerade förordningen (EU) 2015/2446 och genomförandeförordningen (EU) 2015/2447 som publicerades den 29 december 2015, vilka i stort motsvarar nuvarande bilaga 37 och 38 till Kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, den s.k. tillämpningskodexen. Det är fråga om standardiserade uppgifter, exempelvis uppgifter i importdeklarationer, dvs. deklarant, avsändare, tullombud, varuslag och vikt. Ytterligare exempel på uppgifter som är aktuella att

utbyta är, vad gäller deklarationer: ombud, mottagare, avsändningsland, varuklassificeringsnummer och avgifter.

Bilagorna reglerar uttömmande vilken typ av uppgifter som avses. Ytterligare uppgifter som tillförs ärendet av deklaranter, t.ex. på grund av en begäran om det från Tullverket, eller kompletterande uppgifter från andra ekonomiska aktörer, är uppgifter som kan hänföras till de ursprungliga uppgifterna. Det kan handla om olika typer av anmälningar till verket, t.ex. om att varor har ankommit till ett tullkontor eller till en annan anvisad plats. Deklarationsuppgifterna behöver helt eller delvis kunna göras tillgängliga för tullombud så att denne kan vidta de åtgärder som behövs för sin huvudmans räkning. Uppgifter i deklarationer behöver också kunna lämnas till en tullmyndighet i en annan medlemsstat. Sådan information kan även komma att förmedlas via en annan myndighet.

Tullverket ska vidare expediera olika typer av beslut och meddelanden (t.ex. utlämningsmedgivande) om varors status till ekonomiska aktörer, direkt eller via en annan myndighets portal eller kommissionens system. Verket måste också kunna skicka tullräkningar till ekonomiska aktörer i form av webbtullräkningar eller e-tullräkningar. Hanteringen kräver också att kvittenser av olika slag sänds elektroniskt, t.ex. om att varor ankommit till tullkontor eller annan anvisad plats eller godkänts av tullmyndigheterna eller att varor är tillgängliga för tullkontroller samt anmälningar i syfte att frigöra varor.

Av redogörelsen ovan framgår vilka typer av uppgifter som omfattas av unionstullkodexens krav på elektroniskt utbyte. Det är fråga om ett stort antal uppgifter som det åligger Tullverket att utbyta elektroniskt med andra tullmyndigheter och med berörda enskilda i olika skeden. Samtidigt är det, som framgår, väl avgränsat vilka slags uppgifter det rör sig om.

8 Bestämmelser om personuppgiftsbehandling i Tullverkets verksamhet

8.1 Inledning

På unionsnivå regleras skyddet för personuppgifter i detta sammanhang genom Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (dataskyddsdirektivet). Dataskyddsregleringen på unionsnivå är för närvarande föremål för översyn och ny reglering, dels en ny förordning, dels ett nytt direktiv, förväntas antas inom kort.

Dataskyddsdirektivet har i svensk rätt genomförts genom personuppgiftslagen (1998:204) och genom de registerförfattningar som specifikt reglerar olika myndigheters personuppgiftsbehandling.

När det gäller Tullverket regleras skyddet av den enskildes personliga integritet bl.a. i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (kallad tulldatalagen) och förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (kallad tulldataförordningen). Denna reglering gäller vid behandling av personuppgifter i Tullverkets verksamhet (i annan verksamhet än den brottsbekämpande och den som äger rum i samband med interna och administrativa åtgärder), om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (1 kap. 1 § tulldatalagen).

Bestämmelserna i 1 kap. 4–6 och 8 §§ samt 2 kap. tulldatalagen gäller även vid behandling av uppgifter om juridiska personer (1 kap. 1 § andra stycket). Av tulldatalagen följer vidare att vissa av bestämmelserna i personuppgiftslagen gäller (1 kap. 3 §).

8.2 Tillåtna ändamål

Tillåtna ändamål för behandling av uppgifter regleras i 1 kap. 4, 4 a och 5 §§ tulldatalagen. Enligt 1 kap. 4 § första stycket får uppgifter behandlas för tillhandahållande av information som behövs hos Tullverket för bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av tull, annan skatt och avgifter (1), övervakning, revision och annan analys- eller kontrollverksamhet (2), fullgörande av åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande (3), och tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten (4). Nyss nämnda ändamål är s.k. primära ändamål. Enligt andra stycket får uppgifter som behandlas enligt första stycket även behandlas för tillhandahållande av information som behövs i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet enligt 7 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Av 1 kap. 4 a § följer vidare att uppgifter får behandlas för att informera allmänheten om tillstånd och om certifikat för godkända ekonomiska aktörer. Härutöver följer av 1 kap. 5 § att Tullverket får behandla uppgifter för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Tullverket för fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter, revision och annan analys- eller kontrollverksamhet, tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning, och utsökning och indrivning. Detta är s.k. sekundära ändamål.

Ändamålen har således delats in i dels sådana som är direkt anpassade till den verksamhet hos Tullverket som tulldatalagen avser, dvs. primära ändamål (1 kap. 4 § första stycket och 4 a §), dels sådana som kan hänföras till andra myndigheters eller enskildas verksamhet eller en annan del av Tullverkets verksamhet, dvs. sekundära ändamål (1 kap. 5 § och 4 § andra stycket). Beträffande gränsdragningen mellan dessa olika typer av ändamål framgår av förarbetsuttalanden att även utlämnande av uppgifter till personer som direkt eller indirekt berörs av ett ärende, t.ex. skattskyldiga, arbetsgivare och borgenärer, omfattas av de primära

ändamålen, eftersom ett sådant utlämnande är ett normalt led i myndighetens verksamhet, se propositionen *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution* (prop. 2000/01:33 s. 99).

8.3 Uppgiftsbehandling i tulldatabasen

Bestämmelser om tulldatabasen och dess innehåll finns i 2 kap. 1–4 §§ tulldatalagen. I Tullverkets verksamhet ska det enligt 2 kap. 1 § finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i 1 kap. 4–5 §§ angivna ändamålen (tulldatabas). Av 2 kap. 2 § följer att uppgifter om personer som omfattas av verksamhet enligt 1 kap. 4 § 1–3 får behandlas i tulldatabasen samt att uppgifter om andra personer också får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende. Enligt 2 kap. 3 § får för de ändamål som anges i 1 kap. 4 § följande uppgifter behandlas i tulldatabasen: en fysisk persons identitet och bosättning, en juridisk persons identitet, säte, firmatecknare och andra företrädare, identitetsbeteckningar för transportmedel, containrar och tankar, tulltaxor, registrering för skatter och avgifter, underlag för tull, annan skatt och avgifter, bestämmande av tull, annan skatt och avgifter, revision och annan kontroll av tull, annan skatt och avgifter, tillstånd och licenser som krävs för import eller export av varor, yrkanden och grunder i ett ärende, och beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende. I databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande. Av 4 § tulldataförordningen framgår att Tullverket i vissa fall har en skyldighet att lämna ut uppgifter som rör import eller export, med hänvisning till bestämmelserna om detta i 11 kap. 6 § och 6 a § tullagen (2000:1281). Eftersom 11 kap. 6 § och 6 a § tullagen har förts över till 1 kap. 4 och 5 §§ i den nya tullagen, se propositionen *En ny tulllag* (prop. 2015/16:79), har hänvisningen i 4 § tulldataförordningen ändrats i enlighet med detta, med i kraftträdande den 1 maj 2016. Av 4 § tulldataförordningen följer också att Tullverket på begäran av Skatteverket ska lämna ut uppgifter i vissa fall, och av 4 a § samma förordning följer att uppgifter i tulldatabasen på begäran ska lämnas ut till de enheter inom Tullverket som arbetar med brottsbekämpande verksamhet.

I samband med införande av den första författningen om tullregister för fiskala ändamål, tullregisterlagen (1990:137), angavs att det huvudsakliga ändamålet med tullregistret var att uppgiftslämnandet och tullens klareringsrutiner ska automatiseras och rationaliseras, se propositionen om tullregisterlag m.m. (prop. 1989/90:40 s. 18). I motiven uttalades vidare att det är viktigt att karaktären på de uppgifter som får föras in i registret slås fast i lag, men att någon detaljreglering inte är möjlig. De uppgifter som tillåts är sådana som krävs för att registret ska kunna fylla sin funktion (prop. 1989/90:40 s. 20).

I tulldatabasen registreras alltså standardiserade uppgifter, som uppgifter i importdeklarationer, dvs. deklarant, avsändare, tullombud, varuslag, vikt m.m. Flertalet uppgifter i tulldatabasen hanteras i tulldata-systemet (TDS), såsom deklarationsuppgifter vid import och export,

debitering av tull och andra skatter och bearbetning av underlag för statistik.

8.4 Särskilt om sätten för utlämnande av uppgifter ur tulldatabasen

I 5–7 §§ tulldataförordningen anges de särskilda förutsättningar som gäller vid utlämnande av uppgifter ur tulldatabasen på medium för automatiserad behandling samt vid direktåtkomst. För utlämnande av uppgifter på papper finns däremot ingen särskild reglering utöver gällande regler om sekretess.

8.4.1 Utlämnande på medium för automatiserad behandling

När det gäller myndigheter får utlämnande till en svensk myndighet av uppgifter i tulldatabasen ske på medium för automatiserad behandling utan att detta särskilt har medgetts i lag eller förordning, jfr prop. 2000/01:33 s. 112 och 223. Av 6 § tulldataförordningen följer att uppgifter i tulldatabasen får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till behörig myndighet i ett annat land om det följer av en internationell överenskommelse eller en författning. Tullverket får alltså alltid lämna ut uppgifter ur tulldatabasen på medium för automatiserad behandling till svenska myndigheter medan utlämnande till utländska myndigheter kräver att det följer av en internationell överenskommelse eller av en författning.

När det gäller elektroniskt utlämnande till enskilda har reglerna varit mer restriktiva. Som nämns ovan i avsnitt 5.1 har bestämmelsen i 2 kap. 5 § tulldatalagen justerats på så sätt att begränsningen, att uppgifter i tulldatabasen får lämnas ut till en enskild på medium för automatiserad behandling endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det, inte gäller för vad som följer av tullagstiftningen enligt definitionen i 1 kap. 3 § i den nya tullagen (se prop. 2015/16:79). Härigenom möjliggörs elektroniskt utlämnande till enskilda om det följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen), bestämmelserna som kompletterar kodexen både på unionsnivå och på nationell nivå, men också om det följer av svenska tullförfattningar, se avsnitt 8.2.2 i propositionen. I tulldataförordningen är möjligheten till övrigt utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling till en enskild begränsad så att den endast omfattar uppgifter om den enskilde själv och om det inte finns hinder mot det enligt någon författning (5 §), jfr prop. 2000/01:33 s. 112 f. Med den enskilde själv har, i detta sammanhang, även intolkats hans eller hennes ombud utifrån artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (gemenskapstullkodexen) som föreskriver en ovillkorlig rätt att anlita ett ombud i tullsammanhang (se prop. 2015/16:79 s. 152).

8.4.2 Utlämnande genom direktåtkomst

När det gäller myndigheter får enligt 2 kap. 7 § tulldatalagen Skatteverket och Kronofogdemyndigheten ha direktåtkomst till vissa närmare angivna uppgifter i tulldatabasen.

När det gäller enskilda föreskrivs i 2 kap. 8 § första stycket samma lag att en enskild får ha direktåtkomst till uppgifter om sig själv i databasen som får lämnas ut till honom om regeringen har meddelat föreskrifter om det. I 2 kap. 8 § andra stycket anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första stycket. Regeringen har i 7 § första stycket tulldataförordningen föreskrivit dels att en enskild får ha sådan direktåtkomst till uppgifter om sig själv som avses i 2 kap. 8 § första stycket tulldatalagen, dels att Tullverket meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av enskilds direktåtkomst.

De skäl som angavs för regleringen om enskildas direktåtkomst i prop. 2000/01:33 var att Internet var ett relativt nytt sätt att göra information tillgänglig och att eftersom fler personer får tillgång till Internet uppkommer frågor om hur de möjligheter som därigenom ges till informationsbehandling ska kunna användas av myndigheter. Regeringen framhöll att en effektiv hantering i många fall kan kräva att enskilda inte endast kan lämna uppgifter till myndigheten utan att de även har möjlighet att ta del av myndighetens uppgifter om dem själva. Regeringen angav som sin principiella uppfattning att den tekniska infrastrukturen för statsförvaltningens kommunikation med medborgare och företag bör bygga på Internet. Vidare anfördes att under förutsättning att säkerheten är tillräckligt hög finns det inte några integritetsskäl som talar mot att enskilda kan ta del av uppgifter om sig själva via Internet. Enligt regeringen skulle denna form av utlämnande endast vara tillåten när det efter särskild prövning anses lämpligt. Samma integritetsrisker som finns vid utlämnande på medium för automatiserad behandling konstaterades givetvis föreligga även vid direktåtkomst. När det gäller myndigheters möjligheter att få direktåtkomst föreslogs att detta skulle regleras i lag. Enligt regeringens mening skulle även enskildas möjligheter till direktåtkomst vara särskilt reglerat. Regeringen angavs med stöd av sin restkompetens kunna meddela föreskrifter om att enskilda får ha direktåtkomst till uppgifter om sig själva, varför regeringen föreslog att en bestämmelse med denna innebörd som information togs in i de föreslagna lagarna (prop. 2000/01:33 s. 113 ff.).

Genom Tullverkets föreskrifter om enskilds direktåtkomst till uppgifter om sig själv i tulldatabasen (TFS 2014:5) får fysiska och juridiska personer ha tillgång till tjänsten ”Mina sidor” under vissa angivna förutsättningar, som bl.a. innefattar registrering efter anmälan (2–5 §§). I 6 § anges att en enskild får ha direktåtkomst till uppgifter om

1. handlägningsstatus för sökta tillstånd,
2. giltiga och ej giltiga tillstånd,
3. registrerade företagsuppgifter,
4. översikt över och innehåll i klarerade tulldeklarationer,
5. ställda säkerheter,
6. status för inlämnade tulldeklarationer,

7. handläggningsstatus för kvotansökan,
8. översikt och status över tullräkningar, och
9. uppgift om varors utförelse.

I prop. 2015/16:79 föreslogs som nämns i avsnitt 5.1 inga ändringar avseende direktåtkomst.

9 Bestämmelser om sekretess

9.1 Inledning

Tullverket behandlar uppgifter som kan omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. En uppgift för vilken sekretess gäller får som huvudregel inte röjas för enskilda eller andra svenska myndigheter. En sekretessbelagd uppgift får lämnas till en enskild person eller till en annan myndighet i de fall som anges i OSL eller i lag eller förordning, till vilken OSL hänvisar (8 kap. 1 § OSL). Nedan följer en redovisning av sekretessbestämmelser som kan bli tillämpliga.

9.2 Sekretess enligt 27 kap. offentlighets- och sekretesslagen

Enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet av visst slag på skatteområdet m.m. för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 gäller sekretess vidare i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen. Sekretessen är absolut. Av 27 kap. 1 § tredje stycket framgår att med skatt menas i 27 kap. även tull och annan indirekt skatt. Sekretessen omfattar uppgifter om såväl den som är föremål för bestämmande av skatt m.m. som tredje man, vars förhållanden är berörda.

Enligt 27 kap. 3 § första stycket OSL gäller sekretessen enligt ovan för uppgift hos Tullverket, men här är sekretessens styrka begränsad till ett omvänt skaderekvisit, dvs. att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Eftersom regeln innebär en presumtion för sekretess för uppgifter hos Tullverket, blir utrymmet att lämna ut uppgifter därifrån begränsat. Motsvarande sekretess gäller enligt paragrafens andra stycke i en myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur tulldatabasen enligt lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet för uppgift som har tillförts databasen.

Enligt 27 kap. 6 § OSL gäller sekretessen enligt 1 och 3 §§ bl.a. inte beslut varigenom skatt, vilket inbegriper tull, bestäms. 27 kap. 7–9 §§

innehåller bestämmelser som bl.a. bryter sekretessen enligt 27 kap. 1 och 3 §§.

9.3 Sekretessbrytande bestämmelser

I vissa fall måste myndigheter kunna lämna ut uppgifter till andra, exempelvis myndigheter eller enskilda. För att inte sekretess ska hindra detta, innehåller sekretessregleringen särskilda sekretessbrytande bestämmelser. I 27 kap. 7–9 §§ OSL finns bestämmelser som bryter sekretessen enligt en viss eller några få bestämmelser i 27 kap. I 10 kap. OSL finns därutöver allmänna bestämmelser som bryter sekretess. Nedan redogörs för sekretessbrytande bestämmelser som kan vara aktuella.

Att sekretess till skydd för en enskild inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det, följer av 12 kap. OSL och gäller med de begränsningar som anges där (se 10 kap. 1 § OSL). Enligt 12 kap. 1 § gäller sekretess till skydd för en enskild inte i förhållande till den enskilde själv, om inte annat anges i OSL, och av 2 § samma kapitel följer att en enskild kan helt eller delvis häva sekretess som gäller till skydd för honom eller henne, om inte annat anges i den lagen. När det gäller sekretess som även gäller i förhållande till tredje man krävs, för att sekretessen ska kunna hävas i förhållandet till utomstående, att samtycke ges av samtliga enskilda som skyddas av sekretessbestämmelsen.

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL reglerar s.k. nödvändigt utlämnande och innebär att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt 10 kap. 3 § första stycket OSL hindrar sekretess inte att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet, och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet (partsinsyn).

10 Tystnadsplikt

10.1 Innebörden av tystnadsplikt

Tystnadsplikt innebär ett förbud mot att obehörigen röja eller utnyttja uppgifter, oavsett om det görs muntligen, genom utlämnande av handlingar eller på något annat sätt. Om någon bryter mot en författningsreglerad tystnadsplikt aktualiseras straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikt. Straffet för ett uppsåtligt brott är böter eller fängelse i högst ett år. Om brottet har begåtts av oaktsamhet är påföljden begränsad till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

10.2 Regler om tystnadsplikt i tullagstiftningen

I 1 kap. 7 och 9 §§ tullagen (2016:253), som träder i kraft den 1 maj 2016, finns bestämmelser om tystnadsplikt som riktar sig till privata aktörer. 1 kap. 7 § gäller förmedling av uppgifter i elektroniska dokument till och från Tullverket. Den som i förmedlingsverksamhet tar del av sådana uppgifter får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om någon enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (1 kap. 7 § andra stycket).

Enligt 1 kap. 9 § får den som i verksamhet vid en anläggning för tillfällig lagring, ett tullager eller en frizon tar befattning med tulldeklarationer och andra handlingar som lämnats i enlighet med tullagstiftningen inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om någon enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. I båda bestämmelserna anges också att i det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i OSL. Bestämmelserna motsvarar i sak reglerna i den äldre tullagen (2000:1281), 2 kap. 4 §, 3 kap. 11 § och 4 kap. 18 §.

Personer som arbetar i verksamhet som omfattas av dessa bestämmelser har således redan en tystnadsplikt enligt lag.

Det kan också nämnas att Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) har en bestämmelse om tystnadsplikt, artikel 12. Den gäller dock inte gentemot enskilda utan gentemot tullmyndigheter. Alla uppgifter som tullmyndigheterna får vid utövandet av sin verksamhet och som är av konfidentiell natur eller tillhandahålls på konfidentiell grund ska omfattas av kravet på tystnadsplikt. De får inte röjas av de behöriga myndigheterna utan uttryckligt tillstånd av den person eller myndighet som tillhandahållit dem. Undantag gäller om myndigheterna är skyldiga eller bemyndigade att röja sådan uppgift enligt gällande bestämmelser, i samband med rättsliga förfaranden eller vid tullsamarbete. Bestämmelsen har sin motsvarighet i artikel 15 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (gemenskapstullkodexen).

11 Ökade möjligheter till direktåtkomst för enskilda

11.1 Behovet av ändrade bestämmelser om elektroniskt utlämnande

Regeringens bedömning: Det finns skäl att ytterligare justera reglerna om elektroniskt utlämnande av uppgifter i tulldatabasen till enskilda.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inga invändningar eller lämnar inga synpunkter. *Kammarrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* ifrågasätter behovet av författningsreglering och anser att det inte framgår tydligt i vilken utsträckning som Sverige inte redan uppfyller kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) eller vad föreslagna ändringar syftar till. Förvaltningsrätten frågar sig i vilken omfattning lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (kallad tulldatalagen) och regleringen av tulldatabasen kan kvarstå oförändrade efter den 1 maj 2016, när den rättsliga ramen för denna uppgiftshantering då finns i EU-förordningarna, och är inte övertygad om att det finns ett utrymme eller ens ett behov av nationell reglering på detta område.

Datainspektionen vill erinra om dataskyddsdirektivets bestämmelser, bl.a. att uppgifter inte får behandlas för ändamål som är oförenliga med de ändamål som uppgifterna samlades in för, och att bestämmelser i unionstullkodexen inte har företräde framför dataskyddsdirektivet utan att de behöver efterlevas sida vid sida. Därför behöver man i det fortsatta lagstiftningsarbetet utreda och analysera hur författningsförslaget förhåller sig till dataskyddsdirektivet.

Skälen för regeringens bedömning: Unionstullkodexen innebär att allt uppgiftsutbyte ska ske elektroniskt. Det uppgiftsutbyte i elektronisk form som unionstullkodexen förutsätter kommer att bli omfattande och beröra alla ekonomiska aktörer, se avsnitt 4.2.2. De undantag som tillåts för att i stället utbyta uppgifter genom pappershantering är så begränsade att de saknar betydelse i sammanhanget. Det handlar om tillfälliga driftstopp i datasystem eller då typen av varuflöden eller tullformaliteter inte lämpar sig för elektronisk databehandlingsteknik och förutsätter alltid ett beslut av kommissionen om att pappershantering är tillåten. Unionstullkodexens bestämmelser om detta behandlas ovan i avsnitt 4.2 men också i propositionen *En ny tullag* (prop. 2015/16:79 avsnitt 8.1.1).

I nämnda proposition behandlas ändringar i tulldatalagen som ökar möjligheten till utlämnande till enskilda på medium för automatiserad behandling. Bestämmelsen i 2 kap. 5 § justeras på så sätt att begränsningen att uppgifter i tulldatabasen får lämnas ut till en enskild på medium för automatiserad behandling endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det, inte ska gälla för vad som följer av tullagstiftningen enligt definitionen i 1 kap. 3 § i den nya tullagen (2016:253). Ändringen träder i kraft den 1 maj 2016. Härigenom möjliggörs elektroniskt utlämnande till enskilda om det följer av unionstullkodexen, bestämmelserna som kompletterar kodexen både på unionsnivå och på nationell nivå, men också om det följer av svenska tullförfattningar, se avsnitt 8.2.2 i propositionen.

I samma proposition behandlas också frågan om det finns skäl för andra ändringar i tulldatalagen, varvid regeringen bedömde att det inte skulle göras några sådana i det lagstiftningsärendet. I betänkandet *En ny svensk tullagstiftning* (SOU 2015:5) som föregick propositionen angav Utredningen om en svensk tullagstiftning i unionen (här kallad Tullagsutredningen) angående behovet av andra ändringar på registerområdet, bl.a. frågan om direkttätkomst, att det ännu inte var helt klarlagt hur det informationsutbyte som avses i unionstullkodexen kommer att

ske, att behovet av att ge direktåtkomst till någon annan än den enskilde själv med anledning av unionstullkodexen behövde utredas ytterligare, och att en sådan utredning var beroende av vad Informationshanteringsutredningen kom fram till, se mer i avsnitt 5.1.

Regeringen delade i prop. 2015/16:79 Tullagsutredningens bedömning och tillade också att då den delegerade akten och genomförandeakten nyligen hade publicerats och detaljerna för de elektroniska systemen ännu inte var fastslagna kunde en fullständig analys av regelverket på unionsnivå inte göras i det aktuella lagstiftningsärendet (se prop. 2015/16:79 avsnitt 8.2.3, s. 161).

Tullverket angav i sitt remissvar över betänkandet SOU 2015:5 att direktåtkomst kunde behövas och att verket genomförde en genomlysning av frågan. Tullverkets genomlysning ledde till den promemoria som ligger till grund för de ändringar som presenteras i denna lagrådsremiss, och som ska ses som kompletteringar till de förändringar som föreslås i ovan nämnda proposition. Tullverket vidhåller i promemorian att det finns behov av större möjligheter till direktåtkomst än vad befintlig reglering medger.

Regeringen bedömer att det nu finns skäl att föreslå ytterligare ändringar i tulldataregleringen. Följande omständigheter talar för detta. Informationshanteringsutredningens betänkande Myndighetsdatalog (SOU 2015:39) har lämnats. Det har remitterats och bereds i Regeringskansliet. I betänkandet föreslås att åtskillnaden mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande behålls. Även om betänkandet inte har lett till lagstiftning, talar i vart fall förslagen i betänkandet inte för att det i nuläget är aktuellt att begreppet direktåtkomst överges. Uppkomna frågor om behov av reglering kring direktåtkomst behöver därför tas om hand. Tullverket har såväl under Tullagsutredningens gång som i remissvar och även i nu aktuell promemoria vidhållit att det behövs fler ändringar än de som föreslagits i prop. 2015/16:79. I promemorian beskrivs ingående de behov som bedöms finnas och grunderna för dem. Promemorian har remissbehandlats och det finns därmed beredningsunderlag för att behandla de presenterade förslagen. Vidare har nyligen akter som kompletterar unionstullkodexen antagits och publicerats, varigenom det finns viss ytterligare vägledning kring frågor om uppgiftslämnande.

Regeringen bedömer i likhet med promemorian att den effektiva hantering som e-tullbeslutet och unionstullkodexen syftar till förutsätter ett standardiserat flöde på ett sätt som medför att utlämnande på medium för automatiserad behandling med stor sannolikhet inte alltid är tillräckligt. I dag finns visserligen möjlighet till direktåtkomst för enskilda, vilket också används i stor utsträckning. Enskilda har tillgång till uppgifter om sig själva genom tjänsten Mina sidor via Tullverkets hemsida, se avsnitt 8.4.2. Genom direktåtkomsten kan enskilda lätt få överblick över sina ärenden för att enkelt kunna fullgöra sina skyldigheter.

Tullverket har nu identifierat en krets av aktörer som också behöver kunna få åtkomst till uppgifter genom direktåtkomst. Det handlar om enskilda såsom tullombud och andra ekonomiska aktörer som är direkt involverade i tullförfarandet. Dessa behöver få uppgifter på elektronisk väg om annat än sig själva, vilket också är grund för den utvidgning av möjligheten till elektroniskt utlämnande som nyligen skett (prop.

2015/16:79). Mer om dessa aktörer, se t.ex. avsnitt 4.2.3. De uppgifter som är aktuella är specificerade och väl avgränsade, se avsnitt 7.3.

Ovanstående frågor bör nu enligt regeringens mening ses över.

Kammarrätten i Stockholm saknar en bedömning om i vilken utsträckning som Sverige inte redan uppfyller de krav som finns i unionstullkodexen. Nu aktuellt lagstiftningsärende är en komplettering till vad som föreslagits i prop. 2015/16:79, vilken innehåller bedömningar av det slag som kammarrätten efterlyser, se avsnitt 8 i propositionen. Som framgår ovan anser regeringen att de i den propositionen föreslagna ändringarna inte är helt tillräckliga för att möjliggöra det uppgiftslämnande som kan krävas.

Datainspektionen erinrar om att bestämmelserna i dataskyddsdirektivet måste efterlevas, bl.a. om att uppgifter inte får behandlas för ändamål som är oförenliga med de ändamål som uppgifterna samlades in för. Nu aktuella förslag handlar inte om att fler uppgifter ska lämnas ut, att fler aktörer ska få del av dem eller att uppgifterna ska få behandlas för andra ändamål. Det handlar om att vissa av de aktörer som har rätt att få uppgifter lämnade till sig elektroniskt, ska kunna få det genom direktåtkomst. Frågor om förenligheten med ändamålsbestämmelser och unionstullkodexens relation till dataskyddsbestämmelser behandlas också i ovan nämnda proposition 2015/16:79, avsnitt 8.2.1 respektive 8.2.3.

Förvaltningsrätten i Stockholm frågar sig i vilken omfattning tulldatalagen och regleringen av tulldatabasen kan kvarstå oförändrade efter den 1 maj 2016 och är inte övertygad om att det finns ett utrymme eller ens ett behov av nationell reglering på detta område. Regeringen vill med anledning av dessa synpunkter framföra följande. Av den tullreglering på EU-nivå som hittills har kommit på plats kan regeringen inte dra slutsatsen att behovet av en tulldatalag inte kvarstår. Tulldatalagen reglerar Tullverkets behandling av personuppgifter, medan den nu aktuella EU-rättsliga regleringen inte är någon sådan dataskyddsreglering, även om den innehåller vissa bestämmelser om uppgiftshandling. Däremot står det klart att vissa författningsändringar behövs, vilka denna lagrådsremiss behandlar. Regeringen utesluter inte att tulldataregleringen behöver ses över på nytt, när all reglering på området är på plats, se också prop. 2015/16:79 s. 161 och 163. Utöver detta kommer samtliga registerförfattningar behöva ses över med anledning av dataskyddsreformen (se avsnitt 8.1). Något sådant är dock inte aktuellt i detta lagstiftningsärende.

Enligt regeringens mening bör endast sådana ändringar avseende elektroniskt uppgiftslämnande som det finns starka skäl för föreslås. Det är vidare av stor vikt att integritetsaspekter beaktas. Ett utvidgat sätt för uppgiftslämnande bör bara avse uppgifter och mottagare där behov finns och ändringarna bör, där möjligt och lämpligt, kompletteras med integritetsskyddande bestämmelser. I detta sammanhang bör dock redan här följande betonas. Tulldatabasen innehåller nästan uteslutande uppgifter som rör juridiska personer och således i ringa utsträckning uppgifter om fysiska personers personliga förhållanden. I avsnitt 11.2 redovisas integritetsaspekter mer ingående. Vidare bör det understrykas att förslagen som behandlas i denna lagrådsremiss, i likhet med förslagen som behandlas i prop. 2015/16:79, inte handlar om att fler uppgifter ska lämnas ut eller att fler mottagare ska få uppgifter. Förslagen handlar om

sättet för utlämnande, närmare bestämt direktåtkomst. Ett av förslagen gäller dock en sekretessbrytande bestämmelse, som införs för att säkerställa möjligheten till direktåtkomst.

11.2 Integritetsaspekter

Regeringens bedömning: Nu aktuella ändringar medför inte några större risker ur ett integritetsperspektiv.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inga invändningar eller lämnar inga synpunkter. *Datainspektionen* saknar en närmare analys av vad förslagen får för konsekvenser för den personliga integriteten och anför att det kan förekomma integritetskänslig information rörande privatpersoner och att man i de fallen måste säkerställa ett adekvat och tillräckligt integritetsskydd. *Sveriges advokatsamfund* anser att förslagen ingående behandlar skydd av personuppgifter.

Skälen för regeringens bedömning: Som anges i avsnitt 11.1 är det i denna lagrådsremiss fråga om att utöka möjligheterna till utlämnande genom direktåtkomst avseende uppgifter som redan kan lämnas ut elektroniskt. Det är således inte fråga om att nya eller fler uppgifter ska lämnas ut, eller att fler aktörer ska få del av uppgifterna. Eftersom det är fråga om direktåtkomst finns det ändå skäl att noga överväga effekter avseende integritetsaspekter.

Sedan den 1 januari 2011 är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § regeringsformen).

Som redogjorts för i tidigare avsnitt är uppgifterna i tulldatabasen sådana som rör import- och exportförhållanden och som är avsedda att ligga till grund för fastställande och debitering av tullar och skatter. I huvudsak är det standardiserade uppgifter, t.ex. deklarant, avsändare, tullombud, varuslag och vikt. De uppgifter som registreras i tulldatabasen gäller vidare nästan uteslutande ekonomiska uppgifter och uppgifter om affärsförhållanden. Det är således inte fråga om information om personliga förhållanden. Enligt en uppskattning av Tullverket gjord 2004 avser ca 99 procent av uppgifterna näringsidkare, varav ca 97 procent är juridiska personer och ca två procent enskilda näringsidkare. De återstående uppgifterna i tulldatabasen avser fysiska personers privatimport eller bohag i samband med flyttning och liknande, se propositionen Tullverkets brottsbekämpning – Effektivare uppgiftsbehandling (prop. 2004/05:164 s. 100). I samma proposition har regeringen uttalat att eftersom tulldatabasen till övervägande del innehåller uppgifter om juridiska personer och det nästan uteslutande är fråga om uppgifter som är hänförliga till näringsverksamhet, kan uppgifterna i systemet enligt regeringens uppfattning generellt inte anses vara direkt känsliga ur integritetssynpunkt (s. 100).

Det bör nämnas att personuppgiftslagen (1998:204) endast reglerar behandling av personuppgifter. Till skillnad från detta gäller delar av tulldatalagen även vid behandling av uppgifter om juridiska personer. Detta gäller t.ex. för vilka ändamål uppgifter får behandlas och hela 2 kap., som gäller tulldatabasen och reglerar bl.a. vilka uppgifter som får behandlas i tulldatabasen och förutsättningarna för direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling (1 kap. 1 § andra stycket tulldatalagen). Däremot gäller t.ex. inte 3 kap. om enskildas rättigheter. Att lagen delvis gäller även för juridiska personer har inte ansetts ha grund i dataskyddshänsyn. Skälet har i stället ansetts vara att det i många fall blir svårt att skilja uppgifter om juridiska personer från uppgifter om deras delägare eller ställföreträdare genom den ökade användningen av elektroniska akter och elektroniska dokument. Detta medförde enligt regeringen att framför allt elektroniska handlingar som gäller juridiska personer måste behandlas på samma sätt som de som gäller fysiska personer. Möjligheten att lämna ut uppgifter om juridiska personer automatiserat borde enligt regeringen regleras på samma sätt som uppgifter om fysiska personer även om flertalet uppgifter omfattas av sekretess, se propositionen *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution* (prop. 2000/01:33 s. 86).

De uppgifter som finns i tulldatabasen är alltså endast undantagsvis uppgifter om fysiska personer. Personuppgifter som är att anse som känsliga, dvs. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa eller sexualliv förekommer som regel inte.

En av de mest berörda kategorierna som är tänkt att få uppgifter på ett enklare sätt genom nu aktuella ändringar är tullombud. Ett tullombuds behandling av uppgifter aktualiseras bara om ombudet har utsetts av en enskild för att agera för den enskildes räkning, varigenom den enskilde får anses ha gett ett samtycke till att ombudet ska kunna ta del av de uppgifter som behövs för att kunna fullgöra sitt åtagande. Det kan nämnas att för tullombudets behandling av personuppgifter gäller personuppgiftslagen.

Detta tyder på att det som nu är aktuellt för ändrad lagstiftning inte avser integritetskänsliga uppgifter, även om detta inte kan uteslutas för en ytterst litet antal uppgifter. *Datainspektionen* anger att man i de fallen det kan förekomma integritetskänslig information rörande privatpersoner måste säkerställa ett adekvat och tillräckligt integritetsskydd. Det enklare sättet för utlämnande ska enligt regeringens mening bara tillämpas för de uppgifter och de aktörer där det finns behov av att lämna uppgifter på det sättet. Det är också en självklar förutsättning att utlämnande av uppgifter ska ske på ett säkert sätt och att t.ex. inte andra uppgifter än sådana som ska få lämnas ut på det förenklade sättet kan bli åtkomliga. Tullverkets system har redan i dag en hög säkerhet vad gäller identifiering och kommunikering och Tullverket har uppgett att de nya system som kommer att byggas kommer att ha samma eller bättre krav på säkerhetslösningar än i dag. Vidare bör enligt regeringens mening de förändringar som presenteras i denna lagrådsremiss om större möjligheter till utlämnande genom direktåtkomst förenas med tystnadspliktsregler.

11.3 Utökade möjligheter till utlämnande genom direktåtkomst för enskilda

Regeringens förslag: Bestämmelsen i tulldatalagen om enskildas möjlighet till direktåtkomst ska ändras så att en enskild får ges direktåtkomst till sådana uppgifter i databasen som får lämnas ut till den enskilde, om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås att ledet ”som får lämnas ut till honom” i 2 kap. 8 § om direktåtkomst tas bort, medan den regleringen behålls i regeringens förslag, dock med en något annan lydelse.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inga invändningar eller lämnar inga synpunkter på förslagen. *Kammarrätten i Stockholm* kan dock inte tillstyrka förslagen. Kammarrätten anser att det inte framgår tydligt vilka specifika EU-rättsliga bestämmelser som ligger till grund för förslagen och kan inte se att EU-rätten specificerar vilka uppgifter som ska behandlas med hjälp av elektronisk databehandlingsteknik eller på vilka sätt olika aktörer ska kunna ta del av uppgifter. Förslagen om direktåtkomst framstår mot den bakgrunden ha svag förankring i EU-rätten och synes gå utöver vad EU-rätten kräver. Det har inte heller närmare redogjorts för om kraven enligt EU-rätten kan uppfyllas genom ett utlämnande på medium för automatiserad behandling. Kammarrätten anser vidare att förslagen innebär att ett flertal aktörer kommer att få tillgång till uppgifter i databasen utan föregående sekretessprövning och att det är en stor förändring jämfört med dagens bestämmelser där presumtion råder för sekretess. Kammarrätten anger också att det inte framgår hur behovsprövningen av direktåtkomst är tänkt att gå till. Enligt förslaget ska Tullverket ges rätt att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska omfattas och hur vidare reglering av direktåtkomsten ska hanteras, vilket medför att konsekvenserna av förslagen är mycket svåröverskådliga. Förslagen innebär enligt kammarrätten en överhängande risk för att skyddet av nu sekretesskyddade uppgifter försvagas och anser att förslaget att utvidga tystnadsplikten inte förtar denna risk.

Förvaltningsrätten i Stockholm har ur verksamhetssynpunkt inte några invändningar mot förslagen men ställer sig lite frågande till den valda lagtekniska lösningen. Förvaltningsrätten anser att den föreslagna nationella regleringen avseende direktåtkomst är något oklar, bl.a. eftersom den materiella regleringen delegeras så långt ner som till myndighetsnivå och finner det vara svårt att förstå hur förslagen om direktåtkomst för tullombud och ekonomiska aktörer förhåller sig till elektroniskt utbyte av uppgifter i andra medlemsstater. Om en annan medlemsstat exempelvis gett direktåtkomst i ett ärende uppkommer frågan om svenska Tullverket ska göra en egen prövning av om direktåtkomst ska medges i samma ärende. Förvaltningsrätten önskar i likhet med kammarrätten också närmare beskrivningar av unions-tullkodexen och genomförandeförordningens bilagors tvingande bestämmelser och önskar att man utifrån detta hade gjort en analys över

vilken kompletterande nationell reglering som man anser är möjlig och lämplig.

Datainspektionen lyfter att det kan finnas behov av att i författning definiera vad som avses med direktåtkomst och anser begreppet vara oklart, även efter Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 29 oktober 2015 (mål nr 1356-14). *Datainspektionen* saknar vidare en närmare analys av hur förslagen förhåller sig till 2 kap. 6 § regeringsformen. Även om man kommer fram till att förslagen inte träffas av 2 kap. 6 § regeringsformen anser *Datainspektionen* att man bör överväga om denna typ av frågor av lämplighetskäl bör regleras i lag. *Datainspektionen* lämnar synpunkter som gäller tullombuds behörighet och anser att det kommer att finnas en risk att tullombud som fått sin fullmakt återkallad ändå kan ges direktåtkomst till uppgifter i tulldata-basen. För att minimera sådana risker är det viktigt att det finns rutiner hos den personuppgiftsansvarige för hur kontroll av ombuden ska ske. *Datainspektionen* ser positivt på att utvidgningen av kretsen som ska få direktåtkomst genomförs stegvis och under kontrollerade former. *Datainspektionen* ställer sig frågande till promemorians bedömning att Tullverket alltid ska få lämna uppgifter ur tulldatabasen på medium för automatiserad behandling till svenska myndigheter, eftersom det i princip alltid finns integritetsrisker när uppgifter från många olika källor kan samlas till en aktör. Det kan därför vara lämpligt att sådana utlämnanden är författningsreglerade.

Kommerskollegium anser att det är positivt att åtgärder vidtas för att förenkla företagens tullhantering och därmed deras möjligheter att uppfylla kraven enligt lagstiftningen. Direktåtkomst till relevanta uppgifter i Tullverkets databas kan utgöra en sådan åtgärd. Det är samtidigt viktigt, som påpekas i promemorian, att införandet sker kontrollerat och stegvis så att eventuella risker identifieras och kan åtgärdas på ett tidigt stadium. *Kommerskollegium* har i övrigt inga synpunkter på förslagen. *Transportstyrelsen* är uttryckligen positiv till att medge tullombud och ekonomiska aktörer direktåtkomst till vissa uppgifter om det behövs för att de ska kunna sköta sina tullformaliteter. *Transportstyrelsen* saknar dock information om hur kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/65/EU av den 20 oktober 2010 om rapporteringsformaliteter för fartyg som ankommer till och/eller avgår från hamnar i medlemsstaterna och om upphävande av direktiv 2002/6/EG (det s.k. rapporteringsdirektivet) på främst summarisk införseldeklaration (SID) har omhändertagits. Syftet med direktivet är att administrativa förfaranden för sjötransporter förenklas och harmoniseras genom en allmän övergång till elektronisk överföring av uppgifter. *Transportstyrelsen* bedömer också att det finns oklarheter på vilket sätt som elektronisk informationsinhämtning och -utlämnande kommer att ske och anser det vara viktigt att informationsinhämtningen förenklas och harmoniseras så att uppgifter bara behöver lämnas en enda gång av den som rapporterar. *Transportstyrelsen* anser sig också behöva få tillgång till uppgifter som finns hos Tullverket för att kunna utföra marknads kontroll som åligger *Transportstyrelsen* och har vid remissbehandlingen av betänkandet En ny svensk tullagstiftning (SOU 2015:5) föreslagit att styrelsen ska få direktåtkomst till Tullverkets system liknande den som Skatteverket och Kronofogdemyndigheten har enligt 2 kap. 7 § tulldata-

lagen. *Tullväxtverket* ser positivt på att all tullhantering ska ske elektroniskt och anser att näringslivet gynnas av förändringen på sikt.

Sveriges advokatsamfund har i huvudsak ingen erinran mot förslagen. I likhet med *Datainspektionen* har samfundet synpunkter som gäller behörigheten för tullombud och anser att förslagen inte i närmare detalj förklarar hur kontrollen att endast behöriga identifierade personer ska ges åtkomst ska komma att ske. Samfundet anser att med den utökade tillgång till information som de föreslagna reglerna medför, bör Tullverket regelmässigt kontrollera behörigheten hos varje tullombud och därmed upparbeta rutiner för hur kontroll av tullombudens fullmakter ska ske, och att det är viktigt att Tullverket meddelar klara och tydliga föreskrifter om vilka uppgifter som tullombudens och de ekonomiska aktörernas direktåtkomst får omfatta. *Sydsvenska Industri- och Handelskammaren* ser positivt på de föreslagna ändringarna som är en följd av införandet av unionstullkodexen. De uppgifter som ska kunna lämnas ut berör i mycket hög grad företag och undantagsvis fysiska personer. Även om uppgifterna om sistnämnda grupp är få är det viktigt att den personliga integriteten får ett mycket högt skydd. *Sveriges Skeppsmäklareförening* anser det vara bra att ekonomiska aktörer får rätt till direktåtkomst till den information de behöver i tulldatabasen för att kunna fullgöra sina åtaganden och anser det vidare självklart vara upp till företag att se till så att den part som ska agera ombud dels endast får tillgång till relevant information, dels inte använder informationen i eget syfte, och föreslår att alla företag ser till att ens ombud följer detta genom en policy eller något annat som skickas ut till varje ombud när affären görs.

Skälen för regeringens förslag

Vissa utgångspunkter

Om det inte finns någon uttrycklig begränsning i lag eller förordning, finns inga rättsliga hinder som gäller sättet eller metoden för utlämnande av uppgifter. Det innebär att om det finns lagligt stöd för att lämna ut en uppgift, både enligt aktuell registerförfattning och enligt sekretesslagstiftningen, får uppgiften lämnas ut på vilket sätt som helst. I många registerförfattningar har dock införts begränsningar avseende elektroniskt utlämnande, ofta både för utlämnande på medium för automatiserad behandling och genom direktåtkomst. Mer om dessa utlämnandemetoder, se avsnitt 6. Tulldatalagen och tulldataförordningen har begränsningar i dessa avseenden, se avsnitt 8.4.

Genom ändringen i 2 kap. 5 § tulldatalagen som träder i kraft den 1 maj 2016 (se prop. 2015/16:79) möjliggörs elektroniskt utlämnande till enskilda om det följer av unionstullkodexen, bestämmelserna som kompletterar kodexen eller svenska tullförfattningar. Det gjordes dock inte några ändringar i lagen avseende direktåtkomst för enskilda. Det betyder att enligt gällande bestämmelser finns möjlighet till direktåtkomst för enskilda under följande förutsättningar: En enskild får ha direktåtkomst till uppgifter om sig själv, om det gäller sådana uppgifter som får lämnas ut till honom (2 kap. 8 § tulldatalagen jämfört med 7 § första stycket tulldataförordningen). Tullverket har med stöd av 7 § andra stycket tulldataförordningen meddelat föreskrifter om vilka

uppgifter det gäller, se avsnitt 8.4.2. Möjligheten till direktåtkomst för enskilda är således begränsad, bl.a. genom att den bara gäller uppgifter om den enskilde själv.

Det som nu är aktuellt att reglera är att vissa av de uppgifter som genom nämnda ändring kan lämnas ut på medium för automatiserad behandling, ska kunna lämnas ut även genom direktåtkomst. Det kan här nämnas att möjligheten att ge enskilda direktåtkomst även till andra uppgifter än uppgifter om den enskilde själv inte är något helt nytt. Sådana bestämmelser finns t.ex. i 2 kap. 9 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, 2 kap. 28 § lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet och i 12 § lagen (2002:546) om behandling av uppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Det kan också påminnas om att Tullverkets verksamhet redan i dag är präglad av automatiserad handläggning av ärenden och automatiserade beslut, se avsnitt 7.2.

Utvecklingen på området för elektroniskt utlämnande

Skillnaden mellan olika former av elektroniskt utlämnande, dvs. utlämnande på medium för automatiserad behandling och direktåtkomst, synes bli allt mindre. Gränsdragningen mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande kan ibland vara svår och det synes ibland finnas olika uppfattningar om var gränsen går.

Informationshanteringsutredningen (Ju 2011:11) hade i uppdrag att överväga om det finns anledning att behålla en rättslig åtskillnad mellan olika former av elektroniskt utlämnande av personuppgifter eller om denna åtskillnad bör utmönstras (dir. 2011:86). I betänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39) bedömde utredningen dock att en begreppsmässig skillnad mellan å ena sidan direktåtkomst och å andra sidan annat utlämnande i elektronisk form bör behållas. Utredningen bedömde vidare att en väl genomförd direktåtkomst inte behöver innebära större risker för den enskildes integritet än annat elektroniskt utlämnande. I utredningens förslag till myndighetsdatalag föreslås att det inte ska gälla något allmänt krav på författningsstöd för att direktåtkomst ska kunna förekomma.

Däremot föreskriver den föreslagna lagen att direktåtkomst till personuppgifter som är sekretessreglerade ska ha stöd i lag eller förordning. Undantag från kravet på författningsstöd såvitt gäller sekretessreglerade personuppgifter ska dock gälla för viss direktåtkomst, se mer i avsnitt 5.2. Vidare föreslås i den nya myndighetsdatalagen bl.a. att en utlämnande myndighet ska göra en risk- och sårbarhetsanalys innan myndigheten medger en annan myndighet eller enskild aktör direktåtkomst till personuppgifter.

När det gäller annat utlämnande i elektronisk form saknas det enligt utredningen skäl för att införa ett grundläggande krav på att utlämnanden av personuppgifter i elektronisk form ska ha stöd i författning för att vara tillåtet. Utredningen har inte heller funnit skäl att generellt begränsa myndigheters möjlighet att lämna ut personuppgifter till andra myndigheter eller enskilda i elektronisk form. När det gäller utlämnande till enskilda innehåller emellertid lagförslaget en bestämmelse som erinrar om att om en personuppgift får lämnas ut till en enskild, kan det ske i

elektronisk form om det inte är olämpligt med hänsyn till skyddet för personuppgiften. Därmed påminns myndigheterna om att det ankommer på dem att först göra en prövning av om ett utlämnande, oavsett form, av personuppgifter är tillåtet. Om så är fallet, är utgångspunkten att det kan ske i elektronisk form (s. 29 f.). Det bör observeras att utredningen talar om personuppgifter, vilket det i aktuellt fall sällan kommer att bli fråga om, utan det kommer att handla om uppgifter om juridiska personer (se avsnitt 11.2).

I den nyligen antagna domstolsdatalagen (2015:728) regleras utlämnande på medium för automatiserad behandling i 16 §. I första stycket anges att personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling om det inte är olämpligt. Den lagen lämnar således ett större utrymme för utlämnande på medium än vad som medges i tulldatalagen även efter ändringen av 2 kap. 5 § (se prop. 2015/16:79). 17 § domstolsdatalagen reglerar direktåtkomst och anger att direktåtkomst endast får medges en allmän domstol (1), en allmän förvaltningsdomstol (2), en hyres- och arrendenämnd (3), eller en part eller partens ombud, biträde eller försvarare (4). Direktåtkomsten avseende punkten 4 får endast avse personuppgifter i partens mål eller ärende. Här är således möjligheten till direktåtkomst för enskilda begränsad till part, partens ombud, biträde eller försvarare.

Högsta förvaltningsdomstolen har nyligen i ett avgörande ansett att gränsdragningen mellan vad som enligt bestämmelsen i 114 kap. 22 § socialförsäkringsbalken är direktåtkomst och annat utlämnande på medium för automatiserad behandling beror på om den aktuella upptagningen kan anses förvarad hos den mottagande myndigheten enligt 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen, dvs. om den är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (Högsta förvaltningsdomstolens dom den 29 oktober 2015 i mål nr 1356-14). Avgörandet kan tolkas så att den tekniska utformningen av en myndighets system för utlämnande av uppgifter kan bli avgörande för om utlämnandet ska anses som direktåtkomst eller som annat utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Det behövs en möjlighet till direktåtkomst till enskilda utöver uppgifter till den enskilde om den enskilde själv

Som beskrivs i bl.a. avsnitt 4.2 kommer hela tullförfarandet att vara elektroniskt. I den remitterade promemorian anför Tullverket att verksamhetens art liksom mängden uppgifter förutsätter ett automatiserat flöde ofta utan möjlighet till en sekretessprövning, vilket innebär behov av lösningar som utgör direktåtkomst eller någon annan form för åtkomst som ligger så nära att den kan komma att bedömas utgöra direktåtkomst. Enligt Tullverkets mening kräver således ett genomförande av unions-tullkodexen fullt ut att Tullverket ges möjlighet att lämna ut uppgifter till enskilda, såväl till den enskilde själv som till tullombud och andra ekonomiska aktörer, genom direktåtkomst. Därtill kommer att direktåtkomst bidrar till att öka säkerheten genom att uppgifterna kan hämtas av olika aktörer från samma källa.

Vidare medför enligt Tullverket likabehandlingsprincipen i det här sammanhanget att de ekonomiska aktörerna ska ha samma möjligheter att få del av information oavsett i vilken medlemsstat de verkar. I den utsträckning andra medlemsstaters tullmyndigheter tillåter en lösning som i Sverige skulle anses utgöra direktåtkomst för enskilda till uppgifter, men svensk rätt inte gör det, skulle det kunna anses strida mot likabehandlingsprincipen.

Regeringen vill med anledning av detta framhålla följande. På vilket sätt elektronisk kommunikation ska ske och närmare krav på den infrastruktur (systemlösningar m.m.) som behövs för sådan kommunikation preciseras inte i unionstullkodexen och nationella begrepp som direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling förekommer inte heller där. Även om den delegerade akten och genomförandeakten inklusive deras bilagor innehåller långt mer detaljerad reglering avseende olika tullförfaranden inklusive uppgiftslämnande än unionstullkodexen (den delegerade akten och genomförandeakten är tillsammans ca 900 sidor) ger inte heller de tydligt svar på om det som nationellt betecknas som direktåtkomst krävs för uppgiftslämnandet. Det nämns dock i ett stort antal artiklar att förfarandena ska vara elektroniska och att det ska fastställas elektroniska system. I samband med dessa förekommer också olika uttryck som avser uppgiftslämnande. Följande exempel kan nämnas. I beaktandesats 3 till den delegerade akten anges att specifik information måste tillhandahållas för de särskilda system som gäller tullformaliteter eller tullförfaranden, eller i fallet med system där det EU-harmoniserade gränssnittet definieras som en komponent ”i ett system som ger ett direkt och inom hela EU harmoniserat tillträde för handeln”, i form av en tjänst som är integrerad i det elektroniska tullsystemet. I artikel 24 i samma akt, som handlar om aktörer som har rätt till förmånligare behandling avseende bl.a. riskbedömning, anges att underrättelser som ett tullkontor gett till en godkänd ekonomisk aktör för säkerhet och skydd ska, under vissa angivna förutsättningar, ”göras tillgänglig även för fraktföraren” om denne är en annan än den godkända ekonomiska aktören. Artikel 185.3 i genomförandeakten gäller summariska införseldeklarationer och anger vissa fall då tullmyndigheterna omedelbart ska underrätta fraktföraren, förutsatt att denne har begärt att underrättas och ”har tillgång till det elektroniska system” som avses i artikel 182 i samma förordning, vilket är det elektroniska systemet för summariska införseldeklarationer. I detta sammanhang bör också erinras om vad som sägs i bl.a. skäl 17 i unionstullkodexen att systemen ska erbjuda de ekonomiska aktörerna samma möjligheter i alla medlemsländer. Eftersom systemen ska utformas tillsammans kan resultatet bli en direktåtkomst som då krävs för hela EU.

Kammarrätten i Stockholm anger att det inte framgår tydligt vilka specifika EU-rättsliga bestämmelser som ligger till grund för förslagen. *Förvaltningsrätten i Stockholm* har liknande synpunkter. Som nämns ovan saknar såväl unionstullkodexen som de kompletterande akterna (delegerad akt och genomförandeakt), varav de sistnämnda inte ännu var publicerade vid tidpunkten för Tullverkets hemställan eller remitteringen av promemorian, tillräckligt specifika regler om hur det elektroniska förfarandet ska gå till för att det ska vara möjligt att exakt avgöra om det är fråga om det som nationellt kallas för direktåtkomst eller utlämnande

på medium för automatiserad behandling. Ovan anges dock några exempel. Det sagda innebär att regeringen inte pekar ut några specifika bestämmelser som medför krav på direktåtkomst. De förslag som läggs fram i denna lagrådsremiss om direktåtkomst vilar således inte direkt på några utpekade bestämmelser i unionslagstiftningen.

Regeringen delar Tullverkets bedömning att den systemuppbyggnad som ska göras kräver att det finns rättsliga förutsättningar för det som nationellt kallas för direktåtkomst, och att detta ska vara möjligt för andra uppgifter och enskilda än för den enskilde om sina egna uppgifter. Därför föreslår regeringen att en lagreglering ska införas som möjliggör detta.

Vidare överväger regeringen att i förordning ange vilka slag av uppgifter och aktörer detta ska gälla. Kammarrätten i Stockholm anser att förslaget innebär att ett flertal aktörer kommer att få tillgång till uppgifter i databasen utan föregående sekretessprövning och att det är en stor förändring jämfört med dagens bestämmelser där presumtion råder för sekretess. Kammarrätten ser också en överhängande risk för att skyddet av nu sekretesskyddade uppgifter försvagas och anser att förslaget att utvidga tystnadsplikten inte förtar denna risk. Utgångspunkten för de föreslagna ändringarna är, som nämns i avsnitt 11.2, att utlämnandemöjligheten ska vara så begränsad som möjligt. I samma avsnitt bedöms inte nu aktuella ändringar medföra större risker ur integritetsperspektiv. Det bör också betonas att de uppgifter som är aktuella att lämna genom direktåtkomst redan genom ändringen av 2 kap. 5 § tulldatalagen (prop. 2015/16:79) kan lämnas ut elektroniskt, närmare bestämt på medium för automatiserad behandling. Är det möjligt med sådant utlämnade, ska detta ske i första hand. Möjligheten till direktåtkomst bör alltså vara så begränsad som möjligt och bara avse sådana uppgifter och sådana aktörer som behöver få uppgifter på det sättet. De utökade behov av direktåtkomst som har identifierats hittills handlar om åtkomst för tullombud och andra ekonomiska aktörer. Det handlar om enskilda som är direkt inblandade i tullförfarandet och som behöver både få och lämna uppgifter i enlighet med reglerna i unionstullkodexen.

Lag eller förordning?

I dag anges ramarna för direktåtkomst i lag och de närmare förutsättningarna i förordning. Ytterligare förutsättningar regleras i Tullverkets föreskrifter. Regeringen anser att samma principer ska gälla för nu aktuella justeringar. Genom det befintliga andra stycket i aktuell bestämmelse i tulldatalagen, 2 kap. 8 §, där det framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomst, tydliggörs att ytterligare föreskrifter kan finnas på lägre nivå. Detta är en upplysningsbestämmelse och anger således vad som redan gäller.

Eftersom de närmare detaljerna kring just vilka aktörer som kan behöva direktåtkomst och vilka slag av uppgifter det gäller kan komma att förändras, och också klargöras, under de år fram till dess att hela det elektroniska systemet är på plats, behövs en viss flexibilitet i lagstiftningen. Även av detta skäl är det lämpligt att de allmänna ramarna slås fast i lag, medan den närmare regleringen införs i förordning. Vid

utformningen av nya föreskrifter bör utgångspunkten vara att de inte i onödan införs i lag om de kan placeras i förordning. Om behov av förändringar uppstår kan sådana därigenom genomföras utan onödig tidsutdräkt (jfr prop. 2000/01:33 s. 84).

Bland andra *Kammarrätten i Stockholm* och *Förvaltningsrätten i Stockholm* lyfter frågor om hur direktåtkomsten ska gå till och ställer sig frågande kring delegering ner till regerings- och myndighetsnivå. Som framgår ovan motsvarar den föreslagna lösningen den struktur som finns i dag.

Datainspektionen saknar en analys av förslagets fördelning mellan lag och förordning i relation till 2 kap. 6 § regeringsformen. Regeringen bedömer att inte heller den bestämmelsen kräver en annan ordning än den nu föreslagna. Sedan den 1 januari 2011 är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får inskränkning i denna fri- och rättighet endast göras i lag. Den behandling av personuppgifter som är i fråga är enligt regeringens mening inte ett sådant ingrepp eller betydande intrång för den enskilde att det föreligger krav på reglering i lag enligt regeringsformen. Som nämns i avsnitt 11.2 som också behandlar 2 kap. 6 § regeringsformen är det här nästan utslutade fråga om uppgifter om juridiska personer. Dessutom slås ramarna för uppgiftslämnandet genom direktåtkomst fast i lag, såväl enligt gällande reglering som enligt förslagen i detta lagstiftningsärende. Den aktuella förordningsregleringen handlar inte heller om kartläggning. Det som är i fråga för förordningsreglering är att närmare ange vilka aktörer som kan få medges direktåtkomst till uppgifter och det handlar om uppgifter som de aktuella aktörerna redan har rätt att få del av på elektronisk väg.

Datainspektionen anger vidare att det bör övervägas att även om 2 kap. 6 § regeringsformen inte kräver det, så kanske de föreslagna bestämmelserna ändå bör regleras i lag. Regeringen har ovan redogjort för sin inställning att ramarna, liksom i dag, ska anges i lag och att närmare reglering införs i förordning.

Närmare om bestämmelsernas utformning

Regeringen föreslår att bestämmelsen i 2 kap. 8 § tulldatalagen justeras så att en enskild får ges direktåtkomst till sådana uppgifter i databasen som får lämnas ut till den enskilde om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Kravet att det ska handla om uppgifter om den enskilde själv ska således tas bort.

Den föreslagna lydelsen motsvarar i huvudsak promemorians förslag. I promemorian föreslås dock att även kravet att det ska avse uppgifter som får lämnas ut till den enskilde tas bort, och att en liknande förutsättning förs in i tulldataförordningen i stället. Regeringen anser dock att den befintliga skrivningen ska behållas i lagen, så att det uttryckligen framgår på lagnivå att direktåtkomst ska gälla sådana uppgifter som får lämnas ut till den enskilde om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Det kan noteras att lagregeln om utlämnande på medium för automatiserad behandling (2 kap. 5 § tulldatalagen) inte har någon sådan reglering. I

stället finns en liknande begränsning på förordningsnivå, i tulldataförordningen.

Vad gäller förordningsregleringen överväger regeringen att i enlighet med förslagen i promemorian införa en reglering i tulldataförordningen som så noga som möjligt anger under vilka förutsättningar enskilda ska få direktåtkomst, både vad avser vilka enskilda det gäller, som vilka förutsättningar i övrigt som ska gälla. Det är av största vikt att bara de uppgifter som aktörerna har ett direkt behov av ska tillgängliggöras för dem. *Datainspektionen*, *Sveriges advokatsamfund* och *Sveriges Skeppsmäklareförening* lyfter frågor om tullombuds behörighet. Regeringen delar bedömningen att det är mycket viktigt också att behörigheter m.m. säkerställs. Detta ska Tullverket i samverkan med de berörda aktörerna säkerställa. Det finns redan i dag väl fungerande system som syftar till att säkerställa behörigheter, se redogörelsen i avsnitt 11.2.

Den befintliga direktåtkomstmöjligheten i 7 § tulldataförordningen, som avser uppgifter om den enskilde själv, bör bibehållas. I stor utsträckning kommer denna bestämmelse att användas även i fortsättningen, då det inte finns något minskat behov av sådan åtkomst. Utöver detta överväger regeringen att möjliggöra direktåtkomst för tullombud och andra ekonomiska aktörer för sådana uppgifter som de behöver få del av på det sättet vid fullgörandet av tullagstiftningen.

Förvaltningsrätten i Stockholm har svårt att förstå hur förslagen om direktåtkomst för tullombud och ekonomiska aktörer förhåller sig till elektroniskt utbyte av uppgifter i andra medlemsstater. Om en annan medlemsstat exempelvis gett direktåtkomst i ett ärende uppkommer frågan om svenska Tullverket ska göra en egen prövning av om direktåtkomst ska medges i samma ärende. Här bör betonas att i likhet med i dag handlar såväl lag- som förordningsregleringen om direktåtkomst om att möjliggöra direktåtkomst. Det är däremot Tullverket som avgör om direktåtkomst därefter ska medges. Tullverket kan i föreskriftsform närmare reglera vilka uppgifter det är fråga om och de närmare förutsättningarna. Att Tullverket närmare föreskriver om sådana frågor är inget nytt utan som anges ovan sker detta redan i dag.

Kammarrätten i Stockholm saknar en redogörelse för om kraven enligt EU-rätten kan uppfyllas genom ett utlämnande på medium för automatiserad behandling. Regeringen har ovan redogjort för varför en utökad möjlighet till direktåtkomst bör skapas. Det kan dock nämnas att av promemorian framgår att i den mån ett effektivt utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling kan komma till stånd avser Tullverket att använda det alternativet i första hand.

Vad gäller den närmare regleringen hos Tullverket kan också nämnas att den utvidgning av kretsen som ska kunna medges direktåtkomst till tulldatabasen avser Tullverket att genomföra stegvis och i kontrollerade former. Endast behöriga identifierade personer ska ges åtkomst. Genom att använda Tullverkets elektroniska system ska den enskilde godkänna de användarvillkor som Tullverket beslutat ska gälla för infrastrukturen och förbinder sig att följa dem. Inför genomförande av varje form av direktåtkomst ska Tullverket också genomföra en risk- och sårbarhetsanalys.

Inga andra förändringar avseende åtkomst till uppgifter

Datainspektionen ställer sig frågande till promemorians bedömning att Tullverket alltid ska få lämna uppgifter ur tulldatabasen på medium för automatiserad behandling till svenska myndigheter, eftersom det i princip alltid finns integritetsrisker när uppgifter från många olika källor kan sammanföras till en aktör. Det kan därför vara lämpligt att sådana utlämnanden är författningsreglerade. Regeringen avser inte att införa någon sådan begränsning som *Datainspektionen* nämner. Som framgår av tidigare redogörelse finns det inte någon författningsreglerad begränsning avseende annat elektroniskt utlämnande till svenska myndigheter än direktåtkomst, varför ett utlämnande på medium för automatiserad behandling är möjligt. *Datainspektionen* uttrycker vidare en önskan att begreppet direktåtkomst definieras i lag. Regeringen avser inte att införa någon sådan definition genom detta lagstiftningsärende.

Transportstyrelsen saknar information om hur kraven i rapporteringsdirektivet på främst summarisk införseldeklaration (SID) har omhändertagits. Som *Transportstyrelsen* anger är syftet med direktivet att administrativa förfaranden för sjötransporter förenklas och harmoniseras genom en allmän övergång till elektronisk överföring av uppgifter. Rapporteringsformaliteter ska fullgöras via en enda kontaktpunkt, Maritime Single Window, och även en nationell kontaktpunkt ska skapas, för vilken Sjöfartsverket är ansvarig myndighet. Regeringen vill framhålla att nu aktuellt lagstiftningsärende handlar om direktåtkomst i Tullverkets tulldatabas som en följd av unionstullkodexen och inte som en följd av rapporteringsdirektivet.

Transportstyrelsen anser sig också behöva få tillgång till uppgifter som finns hos Tullverket för att kunna utföra den marknadskontroll som *Transportstyrelsen* ansvarar för och har vid remissbehandlingen av betänkandet SOU 2015:5 föreslagit att styrelsen ska få direktåtkomst till Tullverkets system liknande den som Skatteverket och Kronofogdemyndigheten har enligt 2 kap. 7 § tulldatalagen. Inte heller denna fråga omfattas av detta lagstiftningsärende.

Regeringen avser därmed inte att i denna lagrådsremiss föreslå några ändringar på ovan nämnda områden.

Lagförslaget

Förslaget genomförs genom en ändring i 2 kap. 8 § tulldatalagen.

11.4 Kompletterande sekretessbrytande bestämmelse

Regeringens förslag: Den sekretessbrytande bestämmelsen i 27 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen ska kompletteras med en hänvisning till förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorian föreslår dock en hänvisning till en angiven paragraf i förordningen.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inga invändningar eller lämnar inga synpunkter. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det inte framgår av förslaget om det kommer att finnas möjligheter för en aktör att begära att vissa uppgifter kan uteslutas från direktåtkomsten med anledning av skyddet för företagshemligheter. *Sveriges advokatsamfund* anser att förslaget ingående behandlar skydd av personuppgifter men att promemorian inte behandlar annan för företag känslig information i tulldatasystemet, såsom exempelvis värde och volym av import, handelspartners eller skyddet för affärshemligheter och att detta är en brist som bör rättas till inom ramen för den fortsatta beredningen. *Transportstyrelsen* är uttryckligen positiv till förslaget om en sekretessbrytande bestämmelse.

Skälen för regeringens förslag

Direktåtkomst förutsätter att sekretess inte hindrar detta

I avsnitt 11.3 redovisas regeringens överväganden att i tulldataförordningen behålla den befintliga direktåtkomstmöjligheten i 7 § tulldataförordningen, som avser uppgifter om den enskilde själv, men att också möjliggöra att även tullombud och andra ekonomiska aktörer genom direktåtkomst kan få de uppgifter som de behöver till följd av unionstullkodexen. En direktåtkomst innebär som beskrivits i avsnitt 6.2 att en sekretessprövning inte kan göras i varje enskilt fall. Därmed krävs för att direktåtkomst ska vara möjlig antingen att sekretess inte gäller för det aktuella uppgiftslämnandet eller att det finns sekretessbrytande bestämmelser.

Nu aktuella uppgifter kan omfattas av sekretess

Av redogörelsen om sekretess för uppgifter hos Tullverket i avsnitt 9.2 framgår att det handlar om sekretess enligt 27 kap. OSL och att det kan finnas ett förhållandevis stort antal sekretessreglerade uppgifter hos Tullverket.

När det gäller omfattningen av sekretessreglerade uppgifter som i enlighet med unionstullkodexen ska lämnas ut till enskilda, såsom deklaranter, deras tullombud eller andra ekonomiska aktörer, bör beaktas att uppgifterna till helt övervägande del rör näringsverksamhet. Som nämns i avsnitt 11.2 har det uppskattats att de uppgifter som förekommer i tulldatabasen till ca 99 procent avser näringsidkare, och att regeringen har uttalat att uppgifterna generellt inte kan anses vara direkt känsliga ur integritetssynpunkt eftersom det till övervägande del är fråga om uppgifter om juridiska personer och det nästan uteslutande är fråga om uppgifter som är hänförliga till näringsverksamhet. Enligt regeringen kunde i stället i vissa fall andra integritetsliknande aspekter aktualiseras, såsom t.ex. skyddet för affärshemligheter (prop. 2004/05:164 s. 100).

Det kan dock nämnas att de uppgifter som ska utbytas elektroniskt i enlighet med unionstullkodexen och behandlas i tulldatabasen är väl avgränsade, se t.ex. avsnitt 7.3.

De sekretessbrytande bestämmelserna är inte tillräckliga

Regeln om att samtycke bryter sekretess (10 kap. 1 § jfrt med 12 kap. OSL) skulle kunna aktualiseras för nu aktuellt uppgiftslämnande. När det gäller utlämnande av uppgifter till ett tullombud kan ett synsätt vara att den enskilde genom att utse ett tullombud därigenom har hävt sekretessen gentemot den senare. Det ligger dock en komplikation i det att ett samtycke när som helst kan återkallas. När det gäller utlämnande av uppgifter till andra ekonomiska aktörer än tullombud är det än mer komplicerande eftersom samtliga enskilda måste samtycka till att Tullverket lämnar ut uppgifter som de har lämnat in till verket. Därtill kommer att tullärenden måste hanteras snabbt. Tullmyndigheterna får i linje med detta inte heller begära att ett tullombud som regelbundet agerar som tullombud varje gång styrker sin behörighet, förutsatt att denne kan styrka detta på tullmyndighetens begäran (artikel 19.3 unionstillkodexen). Därmed är enligt regeringens bedömning den sekretessbrytande regeln om samtycke inte tillräcklig för att möjliggöra en effektiv direktåtkomst.

Även bestämmelsen om partsinsyn (10 kap. 3 § OSL) har redovisats i avsnitt 9.3. Av den följer att sekretess inte hindrar att bl.a. en enskild som är part i ett ärende hos en myndighet under vissa närmare angivna förutsättningar tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Begreppet part i detta sammanhang är inte helt entydigt och rätten till partsinsyn är inte heller helt oinskränkt. Även om det – med hänsyn till de uppgifter som kan bli föremål för utbyte – torde vara i princip uteslutet att hemlighålla uppgifter för en part så måste det gå att göra en prövning innan uppgifter lämnas ut. Ett stort antal aktörer med olika intressen i export- respektive importkedjan kommer att ha ett behov av att utbyta uppgifter med Tullverket. Det kommer inte alltid att stå klart vem som är att betrakta som part eller om uppgifterna i fråga alltid kan betraktas som underlag i ett ärende hos Tullverket. Inte heller reglerna om partsinsyn är därmed enligt regeringens bedömning tillräckliga för att få till stånd en effektiv direktåtkomst.

Utöver detta finns bestämmelser om nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL, som föreskriver att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet att sköta de uppgifter som åvilar myndigheten. Rekvisitet ”nödvändigt” innefattar att det måste göras en bedömning i varje enskilt fall av om utlämnandet i fråga är just nödvändigt. Det räcker inte med att myndighetens verksamhet skulle bli effektivare. Därmed bedömer regeringen inte heller den bestämmelsen vara tillräcklig.

En sekretessbrytande bestämmelse behövs

Av ovanstående redogörelse följer att sekretess kan gälla för nu aktuellt uppgiftsutbyte och att befintliga sekretessbrytande bestämmelser inte bedöms vara tillräckliga för att säkerställa möjligheten till nu aktuell direktåtkomst. Det är därför nödvändigt att införa en ny sekretessbrytande regel för att det nu aktuella utlämnandet av uppgifter genom direktåtkomst ska kunna ske. När det gäller myndigheter kan det t.ex.

göras genom en bestämmelse om uppgiftsskyldighet, eftersom en sådan bryter sekretess enligt 10 kap. 28 § OSL. Nu är det dock fråga om uppgiftslämnande till enskilda.

Bestämmelsen i 27 kap. 7 § OSL är en sekretessbrytande bestämmelse i förhållande till enskilda. Där anges att sekretessen enligt 1, 3 och 4 §§ inte hindrar att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i bl.a. lag om förfarande vid beskattning eller lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Ett alternativ för nu aktuell sekretessbrytande reglering skulle därför kunna vara att genom en ny punkt i den bestämmelsen införa en hänvisning till tulldatalagen. En hänvisning till den lagen skulle dock bryta sekretess för mer uppgiftslämnande än nödvändigt vilket regeringen, i likhet med promemorian, inte anser att det finns skäl för. Regeringen bedömer i likhet med promemorian det vara mest lämpligt med en hänvisning till aktuell förordning i stället, tulldataförordningen. Det finns inga hinder mot en sådan ordning, se 8 kap. 1 § OSL. Till skillnad från promemorian föreslår dock inte regeringen att det hänvisas till enbart en paragraf i förordningen, utan till förordningen i sin helhet. Regeringen föreslår således att den sekretessbrytande bestämmelsen i 27 kap. 7 § OSL kompletteras med en hänvisning till förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

Kammarrätten i Stockholm och *Sveriges advokatsamfund* väcker frågor om företagshemligheter och skydd för affärshemligheter. Enligt 1 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter avses med företagshemligheter i den lagen sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrens-hänseende. Som anges i avsnitt 11.1 handlar förslaget om utökade möjligheter till direktåtkomst inte om att andra eller fler uppgifter ska utbytas, utan att sättet för utlämnande ska bli enklare. Det handlar således om sådana uppgifter som genom ändringen av 2 kap. 5 § tulldatalagen (se prop. 2015/16:79) får lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Uppgifterna är som nämns i bl.a. avsnitt 11.2 standardiserade uppgifter som inte är av känslig natur. Det utlämnande av uppgifter som kommer att medges avser uppgifter som redan är kända för mottagaren och i de fall det sker ett utlämnande till annan än den enskilde själv kommer det huvudsakligen att vara dennes tullombud. I de fall då uppgifter meddelas tredje part kommer det endast att ske i de fall där det föreligger ett sådant krav i tullagstiftningen, t.ex. fraktförare vid summarisk införseldeklaration eller tullagerhavare vid utlämning. Detta är aktörer som har till uppgift att verkställa åtgärd enligt kommersiellt avtal med huvudman eller dennes tullombud.

De uppgifter som nu är ifråga kan därmed i princip inte anses hänföras till kategorin företagshemligheter, även om det inte kan uteslutas att sådana uppgifter kan förekomma. En given utgångspunkt är som har nämnts tidigare att ett utlämnande genom direktåtkomst inte kommer att omfatta mer uppgifter än nödvändigt och det krävs behörighet för att få åtkomst till de uppgifter som avses.

11.5 Ändrade bestämmelser om tystnadsplikt i tullagen

Regeringens förslag: Bestämmelsen om tystnadsplikt i 1 kap. 9 § i den nya tullagen ska utvidgas till att gälla den som i verksamhet hos ett tullombud eller en annan ekonomisk aktör eller i annat fall i egenskap av ombud tar del av uppgifter som har lämnats i enlighet med tullagstiftningen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. Bestämmelserna har dock olika lydelse.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inga invändningar eller lämnar inga synpunkter. *Transportstyrelsen* är uttryckligen positiv till förslaget om tystnadsplikt. *Sveriges advokatsamfund* anser att bestämmelsen om tystnadsplikt innebär ett visst skydd för att känslig information inte röjs utan godkännande, men att den inte medför att kontroller av tullombuds fullmakter kan underlåtas. *Sveriges Skeppsmäklareförening* lyfter också frågor om tullombud. För frågor om tullombud, se avsnitt 11.3.

Skälen för regeringens förslag: Det har i avsnitt 11.2 konstaterats att de uppgifter som omfattas av den utvidgade direktåtkomsten i mycket liten utsträckning utgörs av personuppgifter och att det inte heller rör sig om från integritetssynpunkt känsliga uppgifter. Trots detta finns det enligt regeringens mening skäl att överväga om den i avsnitt 11.4 föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen bör kombineras med bestämmelser om tystnadsplikt.

Det finns redan regler om tystnadsplikt i tullagen, se avsnitt 10.2. Dessa bestämmelser täcker delvis det uppgiftslämnande som kan komma att ske genom nu aktuella förslag om direktåtkomst. I 1 kap. 9 § i den nya tullagen anges nämligen att den som i verksamhet vid en anläggning för tillfällig lagring, ett tullager eller en frizon tar befattning med tulldeklarerationer och andra handlingar som lämnats i enlighet med tullagstiftningen inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om någon enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Vad gäller de aktörer som omfattas, tar bestämmelsen sikte enbart på verksamhet vid en anläggning för tillfällig lagring, ett tullager eller en frizon. Den omfattar därmed inte samtliga aktörer som kan komma att få del av uppgifter som har lämnats i enlighet med tullagstiftningen. Som nämns i avsnitt 4.2.3 förekommer i unionstullkodexen ekonomiska aktörer, som t.ex. importörer, exportörer och även tullombud. Även ett annat ombud än ett tullombud kan agera för den enskildes räkning i samband med förfaranden enligt tullagstiftningen. Den enskilde kan t.ex. anlita ett ombud vid en process i allmän förvaltningsdomstol gentemot Tullverket avseende ett beslut om tull.

Regeringen anser i likhet med promemorian att det finns skäl att införa en reglering som är anpassad efter den krets aktörer som kan komma att få del av uppgifter enligt tullagstiftningen. I kretsen ingår som nämns ovan tullombud och andra ombud. Om ombud kan följande lyftas fram. Ombud får antas redan vara bundna av sekretessklausuler i sina avtal med huvudmännen. För att säkerställa skyddet för uppgifterna bör dock tullombud och andra ombud enligt regeringens mening uttryckligen omfattas av den tystnadsplikt som regleras i tullagen.

Som framgår av lydelsen av 1 kap. 9 § i den nya tullagen riktar bestämmelsen vidare in sig på ”befattning med tulldeklarationer och andra handlingar”. Detta inrymmer inte uppgifter som har lämnats på annat sätt, t.ex. en uppgift som lämnas via telefon eller en uppgift som en ekonomisk aktör får del av från Tullverket genom direktåtkomst och som inte förekommer i en handling. Tystnadsplikten bör enligt regeringens mening omfatta alla uppgifter som har lämnats i enlighet med tullagstiftningen. Därför bör bestämmelsen utvidgas från att endast avse tulldeklarationer och handlingar till att också gälla uppgifter som lämnats i enlighet med tullagstiftningen. Härigenom omfattas uppgifter som en ekonomisk aktör har fått av såväl en annan ekonomisk aktör som av Tullverket.

Regeringen föreslår därför att bestämmelsen i 1 kap. 9 § i den nya tullagen ska utvidgas till att gälla den som i verksamhet hos ett tullombud eller en annan ekonomisk aktör eller i annat fall i egenskap av ombud tar del av uppgifter som har lämnats i enlighet med tullagstiftningen. Ledet ”i annat fall i egenskap av ombud” tar sikte på ett vanligt ombudsmannaskap, i motsats till tullombud som regleras i unionstullkodexen.

Även fortsatt kommer för det allmännas verksamhet bestämmelserna i OSL att gälla, se 1 kap. 9 § andra stycket den nya tullagen.

Lagförslaget

Förslaget genomförs genom en ändring i 1 kap. 9 § första stycket den nya tullagen.

12 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 1 november 2016.

Promemorians förslag: Promemorian föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2016.

Remissinstanserna: Endast en remissinstans har någon synpunkt på ikraftträdandetidpunkten. *Sveriges Skeppsmäklareförening* anger det vara viktigt att allt kommer på plats inom kort.

Skälen för regeringens förslag: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av

en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) börjar tillämpas den 1 maj 2016 men övergångsregler medför att genomförandet av kraven i unionstullkodexen införs stegvis. Då systemanpassningar tar tid behöver dock nödvändiga författningsändringar genomföras så snart som möjligt.

Regeringen föreslår att de nya reglerna ska träda i kraft den 1 november 2016. Regeringen bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

13 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen innebär inte några offentlig-finansiella effekter och medför inga kostnader för enskilda och företag.

Promemorians bedömning: Överensstämmer i sak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm* anser att konsekvenserna av förslagen är mycket svåröverskådliga.

Regelrådet finner att promemorians konsekvensutredning innehåller vissa godtagbara redovisningar men att den är bristfällig i flera avseenden och att den största bristen är att det saknas en redovisning av de företag som berörs av förslaget och de ekonomiska effekterna för dessa företag. Konsekvensutredningen uppfyller därför inte kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Mer specifikt finner Regelrådet följande vara godtagbart: redovisningen av syftet med förslaget, av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd, av förslagets överensstämmelse med EU-rätten, av särskilda hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och av regleringens påverkan på företagen ”i andra avseenden”. Regelrådet finner följande vara bristfälligt: Redovisningen av eventuellt behov av speciella informationsinsatser inför ikraftträdandet, likaså redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch, redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Regelrådet saknar också en redogörelse över om eventuella särskilda hänsyn till små företag har tagits vid reglernas utformning.

Sveriges Skeppsmäklareförening har svårt att överblicka vad förslagen egentligen kommer att innebära för deras medlemmar och framförallt är det svårt att förstå hur omfattande investeringar som behövs i nya datasystem för framförallt de mindre företagen. Det finns också en stor oro inom sjöfarten att de nya reglerna kommer att fördröja utfärdandet av lossningsintyg. Vidare är de oroad över att de i det här nya förslaget avkrävs fler rapporteringsuppgifter, utan att det samtidigt garanteras att de kan återanvända tidigare uppgifter från andra länder.

Skälen för regeringens bedömning

Lagförslagen

2 kap. 8 § lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (kallad tulldatalagen) föreslås ändras så att en enskild får ges direktåtkomst till sådana uppgifter i databasen som får lämnas ut till den enskilde om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Kravet att det ska handla om uppgifter om den enskilde själv ska således tas bort. Liksom i dag kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska omfattas av enskildas direktåtkomst, se paragrafens andra stycke. Regeringen överväger att i 7 § förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (kallad tulldataförordningen) göra ändringar som möjliggör direktåtkomst i större utsträckning än i dag. Det kan vara fråga om ekonomiska aktörer såsom tullombud, men också andra ombud.

I 27 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) föreslås en ny fjärde punkt införas, nämligen en hänvisning till tulldataförordningen, varigenom sekretess inte kommer att hindra den direktåtkomst som kan komma att ske med anledning av nu framlagda förslag.

Bestämmelsen om tystnadsplikt 1 kap. 9 § i den nya tullagen (2016:253) föreslås utvidgas till att gälla den som i verksamhet hos ett tullombud eller en annan ekonomisk aktör eller i annat fall i egenskap av ombud tar del av uppgifter som har lämnats i enlighet med tullagstiftningen.

Föreslagna ändringar i detta lagstiftningsärende syftar till att det elektroniska uppgiftsutbyte som möjliggjorts genom ändringarna av 2 kap. 5 § tulldatalagen, se propositionen En ny tulllag (prop. 2015/16:79) och även t.ex. avsnitt 5.1 i denna lagrådsremiss, även ska kunna ske med lösningar som innefattar direktåtkomst. Förslagen syftar till att anpassa svensk rätt till tullagstiftning på EU-nivå så att Tullverket och näringslivet ska kunna uppfylla kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) på ett effektivt sätt och att utvecklingen av system inte begränsas till utlämnande på medium för automatiserad behandling. Genom ändringarna säkerställs de rättsliga förutsättningarna för framtida systemlösningar och arbetsmetoder.

Konsekvensbedömningen i prop. 2015/16:79

I prop. 2015/16:79 som innehåller bl.a. förslag till ny tulllag och ändringar i tulldatalagen bedömde regeringen att de presenterade lagförslagen inte innebar några kostnader för myndigheter eller företag. Däremot bedömdes unionstullkodexen och övergången till en helt elektronisk tullhantering medföra kostnader, och detta främst för Tullverket och företag som har verksamhet som anknyter till internationell handel.

Konsekvensavsnittet (avsnitt 10) behandlar ingående konsekvenserna som unionstullkodexens krav på elektronisk hantering bedöms medföra, bl.a. enligt följande. Övergången från pappershantering till elektroniskt informationsutbyte angavs komma att vara kostnadsdrivande för både företag och myndigheter då stora omställningar kommer att krävas och

IT-system kommer att behöva byggas om under en period fram till 2020. Regeringen ansåg det vara av vikt att påtala att dessa kostnader uppkommer med anledning av den nya unionstullkodexen och inte med anledning av förslaget till ny svensk tulllag, som innehåller kompletterande bestämmelser till kodexen (s. 169).

Vad gäller kostnader för myndigheter angavs bl.a. att i Sverige kommer genomförandet av den nya unionstullkodexen att påverka verksamheterna för främst Tullverket och Kommerskollegium. De nya reglerna om elektronisk tullhantering och elektronisk kommunikation mellan myndigheter och andra aktörer kommer att innebära en omfattande systemutveckling för främst Tullverket under perioden fram till 2020. Tullverkets verksamhet är dock redan i dag präglad av automatiserad handläggning och automatiserade beslut till den enskilde. Totalt under 2014 hanterade Tullverket ca 6 miljoner tulldeklarationer och andelen elektroniska import- och exportärenden uppgick till 99,5 procent. De kostnader som uppstår med anledning av den nya unionstullkodexen är snarare relaterade till ombyggnad av de befintliga IT-systemen än till utvecklingen av nya. Tullverket har tillförts tillfälliga medel t.o.m. 2017 för arbetet med införande av unionstullkodexen och Tullverkets anslag har också ökat. Regeringen bedömde att Tullverket därmed har kompenserats för ökade kostnader till följd av den nya unionstullkodexen (s. 171).

Vad gäller konsekvenser för företagen angav regeringen att de nya reglerna kommer att beröra alla företag som har verksamhet som anknyter till internationell handel. Regeringen delade bedömningen som Utredningen om en svensk tullagstiftning i unionen gjorde att de kostnader som kommer att uppstå på grund av genomförandet av den nya unionstullkodexen inte härrör från de förslag som lämnas beträffande ändringar i den svenska tullagstiftningen, utan från unionstullkodexen och särskilt övergången från pappershantering till elektroniskt informationsutbyte (s. 171).

Offentligfinansiella effekter

Förslagen bedöms inte ha några offentligfinansiella effekter.

Effekter för enskilda

Ovan har redovisats delar av regeringens bedömning i prop. 2015/16:79 avseende konsekvenser. I likhet med vad som sägs där, är även nu aktuella ändringar en följd av unionstullkodexen. Regeringen bedömer att nu aktuella förslag inte medför några kostnader för enskilda och att förslagen är till fördel för enskilda. I det följande utvecklas regeringens bedömning.

Regelrådet anser promemorians redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch samt redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag vara bristfällig. Regelrådet saknar också en redogörelse över om eventuella särskilda hänsyn till små företag har tagits vid reglernas utformning. Regeringen vill lyfta fram följande. Förslagen till ändringar avser att möjliggöra utlämnande genom direktåtkomst som en följd av unionstullkodexen. Eftersom nu aktuella lagförslag inte pekar ut vilka aktörer eller vilka uppgifter som är aktuella

för direktåtkomst, och då lagförslagen möjliggör men inte faktiskt inför direktåtkomst, är det inte möjligt att ange hur många som faktiskt kommer att beröras. I prop. 2015/16:79 anges att de nya reglerna kommer att beröra alla företag som har verksamhet som anknyter till internationell handel och att enligt uppgift från Tullverket bedriver 15 504 företag exportverksamhet och 18 710 företag importverksamhet. Utöver dessa import- och exportföretag berörs också andra som i sin näringsverksamhet är involverade i verksamhet som omfattas av tullagstiftningen. Exempel på aktörer som faller under denna definition är gäldenär enligt tullagstiftningen, fraktförare, transportörer, lagerhavare, speditörer, leverantörer, rederier, hamnbolag och tillståndshavare (s. 171). När det gäller ombud var enligt uppgift från Tullverket för 2014 antalet ombud i deklarationsflödet 316 för import och 323 för export. Eftersom många ombud agerar i både export- och importflödet var totalt antal ombud 406. Tullombuden uppskattas stå för ca 80 av import- och exportflödet. I detta sammanhang bör det understrykas att det är fråga om aktörer som finns i flödet redan i dag och där utlämnande i stor utsträckning sker.

Som framgår ovan är variationen av de aktörer som agerar inom svenskt näringsliv och som agerar i enlighet med tullagstiftningen stor. Det kan vara stora, medelstora eller små företag. Vad gäller av Regelrådet påtalade konkurrensaspekter tar föreslagna ändringar som framgår ovan inte sikte på en särskild bransch. Tullagstiftningen gör inte någon skillnad mellan stora, medelstora eller små företag.

Regelrådet anser vidare redogörelsen för förslagets påverkan på berörda företags kostnader och tidsåtgång vara bristfällig och saknar en redogörelse över om eventuella särskilda hänsyn till små företag har tagits vid reglernas utformning. Som anges redan i prop. 2015/16:79 kommer kravet på elektroniskt uppgiftsutbyte som följer av den nya tullagstiftningen att innebära kostnader för investering i nya IT-lösningar. De företag som i dag har en integrerad IT-lösning med Tullverket kommer med största sannolikhet behöva uppdatera sina system för att kunna integreras med Tullverkets nya system. Tullverket har bedömt att kostnaden för denna uppdatering bedöms motsvara den för en nyinstallation. Regeringen vill betona att dessa kostnader uppkommer med anledning av ny tullagstiftning och oberoende av formen för utlämnande av uppgifter. Det som är fråga i nu aktuellt lagstiftningsärende är att möjliggöra att de uppgifter som genom ändringen av 2 kap. 5 § tulldatalagen (se prop. 2015/16:79) kan lämnas elektroniskt, närmare bestämt på medium för automatiserad behandling, i vissa fall ska kunna lämnas även genom direktåtkomst. Ovan angivna kostnader kan därmed inte tillskrivas nu föreslagna lagändringar.

Regeringen vill vidare lyfta fram att det inte för alla aktörer är nödvändigt att ha egna system för det elektroniska förfarandet. Även i fortsättningen avser Tullverket att tillhandålla en lösning liknande ”Mina sidor” (se avsnitt 8.4.2), till vilken enskilda har åtkomst utan egna system. För de aktörer som sällan genomgår ett tullförfarande, eller för små företag som har tämligen okomplicerade tullförfaranden, kan denna webbaserade lösning användas.

Sveriges Skeppsmäklareförening anger att det finns en stor oro inom sjöfarten att de nya reglerna kommer att fördröja utfärdandet av

lossningsintyg och att de i det här nya förslaget avkrävs fler rapporteringsuppgifter, utan att det samtidigt garanteras att de kan återanvända tidigare uppgifter från andra länder. Regeringen vill framhålla att de nu aktuella lagförslagen handlar om sätten för utlämnande och inte om vilka uppgifter som ska lämnas eller hur de ska återanvändas.

Regeringen vill dock lyfta fram att direktåtkomst jämfört med annat elektroniskt utlämnande är ett enklare och mer effektivt sätt att ta del av uppgifter. Återanvändning av information mellan steg i ett flöde som blir möjligt genom direktåtkomst bör också medföra positiva effekter. Vidare bidrar det till en säkrare informationshantering då antalet felkällor minskas. Direktåtkomst kan således ha betydande fördelar för enskilda.

Effekter för myndigheterna

Som framgår av prop. 2015/16:79 bedöms vad gäller kostnader för myndigheter genomförandet av den nya unionstullkodexen att påverka verksamheterna för främst Tullverket och Kommerskollegium. De nya reglerna om elektronisk tullhantering och elektronisk kommunikation mellan myndigheter och andra aktörer kommer att innebära en omfattande systemutveckling för främst Tullverket under perioden fram till 2020 (s. 171). Denna systemuppbyggnad är, liksom vad som nämns avseende effekter för enskilda och företag, inte en följd av nu aktuella lagförslag utan av kraven i unionstullkodexen.

Vad gäller effekterna av nu aktuella förslag kan följande sägas. Som redovisats i avsnitt 11.3 avser Tullverket inför genomförande av varje form av direktåtkomst att genomföra en risk- och sårbarhetsanalys. Vidare kommer förändringar av verksamhetsprocesser, arbetsmetoder och rutiner att krävas vilket ställer krav på utbildningsinsatser för Tullverkets personal. Nya rutiner kan också ge upphov till frågor från allmänheten och från användarna av Tullverkets system. Detta kommer, i vart fall initialt, att öka arbetsbelastningen för Tullverkets anställda. I gengäld kan direktåtkomst i större omfattning förväntas medföra snabbare och säkrare kommunikation, vilket på sikt minskar arbetsbelastningen för dessa och ökar servicen för allmänheten. Sammantaget bedöms därmed förslagen inte medföra ökade kostnader för Tullverket.

Effekter på personlig integritet

Regeringen har i avsnitt 11.2 särskilt redogjort för integritetsaspekterna av nu aktuella ändringar och bedömer där att nu aktuella ändringar inte medför några större risker ur ett integritetsperspektiv. Effekterna på den personliga integriteten är godtagbara.

Övriga konsekvenser

Regeringen bedömer att förslagen inte innebär några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, och inte heller några konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Regelrådet anser redovisningen av eventuellt behov av speciella informationsinsatser inför ikraftträdandet vara bristfällig. I prop. 2015/16:79 anger regeringen följande. Ett gott samarbete mellan Tull-

verket och näringslivet är av största vikt för att förändringsarbetet ska kunna genomföras på ett bra sätt. En viktig del i detta är informationsinsatser av Tullverket. Tullverket tillhandahåller allmän information om förändringarna med anledning av unionstullkodexen och dess tillämpningsföreskrifter på sin webbplats (www.tullverket.se). Vidare har Tullverket inrättat ett särskilt samrådsförfarande i form av ett dialogforum för näringslivet (s. 174). Detsamma får anses gälla även för nu aktuella ändringar.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet

2 kap.

8 §

Paragrafen reglerar direktåtkomst. *Första stycket* har fått en delvis ny lydelse. Bestämmelsen har justerats så att en enskild får ges direktåtkomst till sådana uppgifter i databasen som får lämnas ut till den enskilde om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Kravet att det ska handla om uppgifter om den enskilde själv har således tagits bort. Liksom i dag gäller att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska omfattas av enskildas direktåtkomst, se paragrafens andra stycke.

I övrigt har en språklig justering gjorts, från ”honom” till ”den enskilde”.

Upplysningsbestämmelsen i *andra stycket* om regeringens rätt att meddela föreskrifter har omformulerats. Det innebär ingen ändring i sak.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.3.

14.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

27 kap.

7 §

Paragrafen är en sekretessbrytande bestämmelse i förhållande till enskilda. I paragrafen har en ny *fjärde punkt* införts, nämligen en hänvisning till förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Ändringen innebär att den sekretess som gäller enligt 27 kap. 1, 3 och 4 §§ inte hindrar den direktåtkomst för enskilda som föreskrivs i förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.4.

14.3 Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)

1 kap.

9 §

Paragrafen är en bestämmelse om tystnadsplikt. Första stycket har fått en delvis ny lydelse. I tidigare lydelse avsåg tystnadsplikten endast ”verksamhet vid en anläggning för tillfällig lagring, ett tullager eller en frizon”. I stället avser bestämmelsen nu ”verksamhet hos ett tullombud eller en annan ekonomisk aktör eller i annat fall i egenskap av ombud”. Regleringen har därigenom anpassats efter den krets aktörer som kan komma att få del av uppgifter enligt tullagstiftningen, främst genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen). I 1 kap. 3 § finns en definition av begreppet tullagstiftning. Med skrivningen ”i annat fall i egenskap av ombud” avses ombud som utan att vara tullombud företräder någon, t.ex. en advokat eller rättsligt biträde som biträder en deklaratant med att överklaga ett beslut till domstol.

I tidigare lydelse riktade sig vidare tystnadsplikten in på den som ”tar befattning med tulldeklarationer och andra handlingar”. Genom ändringen avser den nu den som ”tar del av uppgifter”. Härigenom omfattar tystnadsplikten alla uppgifter som har lämnats i enlighet med tullagstiftningen och omfattar t.ex. även situationer då uppgifter lämnas på annat sätt än i en tulldeklaration eller handling. Tystnadsplikten omfattar uppgifter som en ekonomisk aktör får del av såväl av en annan ekonomisk aktör som av Tullverket. När det gäller Tullverket kan det t.ex. ha skett genom direktåtkomst.

I övrigt har även en språklig ändring gjorts.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 11.5.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i tullagen (2000:1281)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 11 § tullagen (2000:1281) ska ha följande lydelse.

*Föreslagen lydelse enligt SOU Föreslagen lydelse
2015:5*

1 kap.

11 §

Den som i verksamhet vid anläggning för tillfällig lagring, tullager eller frizon tar befattning med tulldeklarationer och andra handlingar som lämnats för tullbehandling av varor får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om någon enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden.

Den som i verksamhet hos en ekonomisk aktör, hos ett tullombud eller i annat fall i egenskap av ombud tar befattning med tulldeklarationer och andra handlingar som lämnats för tullbehandling av varor får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon i verksamheten har fått veta om någon enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden.

Tystnadsplikten enligt första stycket gäller även för uppgifter om någon enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som har lämnats ut av Tullverket.

I det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2016.

Förslag till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet

Bilaga 1

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 8 § lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §

En enskild får ha direktåtkomst till *sådana uppgifter* om sig själv i *databasen som får lämnas ut till honom* om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

En enskild får ha direktåtkomst till *uppgifter i databasen* om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av direktåtkomst enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2016.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

7 §

Skatteessen enligt 1, 3 och 4 §§ hindrar inte att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som föreskrivs i

1. lag om förfarande vid beskattning,

2. lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, *eller*

3. lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion.

1. skatteförfarandelagen (2011:1244),

2. lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet,

3. lagen (1990:613) om miljöavgift på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion, *eller*

4. 7 § förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2016.

Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian

Bilaga 2

Följande remissinstanser har getts möjlighet att yttra sig. Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Domstolsverket, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Datainspektionen, Kommerskollegium, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Sjöfartsverket, Transportstyrelsen, Tillväxtverket, Regelrådet, Företagarna, Stockholms Handelskammare, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sydsvenska Industri- och Handelskammaren, Sveriges Skeppsmäklareförening, Transportindustriförbundet, Västsvenska Handelskammaren, Tull-Kust och Saco/S-föreningen vid Tullverket.

Riksdagens ombudsmän, Företagarna, Stockholms Handelskammare, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Transportindustriförbundet, Västsvenska Handelskammaren, Tull-Kust och Saco/S-föreningen vid Tullverket har inte inkommit med svar eller har uttryckligen avstått från att yttra sig.