

Regeringens proposition

1997/98:11

Sveriges tillträde till CIS-konventionen och en ny lag om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

Prop.
1997/98:11

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 2 oktober 1997

Thage G. Peterson

Thomas Östros
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen behandlar tullens möjligheter att använda informationsteknik i brottsbekämpningen i det nationella och internationella arbetet. Det internationella informationsutbytet och tullens underrättelse- och spaningsverksamhet får allt större betydelse för tullens möjligheter att målinriktat kunna ingripa mot den allvarliga och organiserade brottsligheten i den internationella varuhandeln.

I propositionen föreslås att riksdagen skall godkänna konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål (CIS-konventionen) och avtalet om provisorisk tillämpning av konventionen samt ett protokoll om behörighet för EG-domstolen att lämna förhandsavgöranden om tolkning av konventionen.

I propositionen föreslås också en ny lag med bestämmelser om register i tullens brottsbekämpande verksamhet. Enligt denna lag skall tullens underrättelseverksamhet få inrätta datoriserade underrättelseregister avseende allvarlig brottslig verksamhet. Reglerna för det nuvarande spaningsregistret som förs med stöd av förordningen (1987:864) föreslås överföras till den nya lagen. Därutöver föreslås följdändringar i sekretesslagen, lagen om polisregister m.m., tull-registerlagen och lagen om utredning angående brott mot utländsk tulllag. Slutligen föreslås ändringar i tullagen som innebär dels att Fiskeriverket skall få upplysningar från Tullverket om import av fiskprodukter, dels att Generaltullstyrelsens beslut angående förhandsbesked om ursprung överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Lagtext.....	6
2.1	Förslag till lag om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet	6
2.2	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	11
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.....	12
2.4	Förslag till lag om ändring i tullregisterlagen (1990:137).....	13
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tullag	14
2.6	Förslag till lag om ändring i tullagen (1994:1550).....	15
3	Ärendet och dess beredning.....	17
4	Bakgrund	18
5	Allmänna överväganden om användning av informationsteknik i brottsbekämpning inom tullen	19
5.1	Informationsteknik inom brottsbekämpningen	21
5.2	Behovet av ny reglering	22
6	Nuvarande ordning och gällande rätt.....	24
6.1	Tullens brottsbekämpande verksamhet	24
6.2	Tullkriminalen.....	26
6.3	Den nuvarande registerregleringen	28
7	Utformningen av tullens register för brottsbekämpande verksamhet.....	31
7.1	Register för underrättelseverksamhet.....	36
7.1.1	Underrättelseregister	41
7.1.2	Analysregister	44
7.2	Spaningsregister	47
8	Utlämnande, säkerhet och gallring i registren	49
8.1	Sekretesskyddet för registeruppgifter.....	49
8.2	Utlämnande av uppgifter ur registren.....	51
8.3	Gallring av uppgifter	54
8.4	Kontroll, säkerhet och övervakning	56
9	Tullsamarbete i EU och tullinformationssystemet	57
10	CIS-konventionen.....	62
10.1	CIS-konventionen	62
10.2	Överväganden	62
10.3	EG-domstolens roll	64
10.4	CIS-konventionens innehåll	66
10.4.1	Inledning	66
10.4.2	Avdelning I Definitioner	67

10.4.3	Avdelning II Upprättande av ett tullinformationssystem	68
10.4.4	Avdelning III Tullinformationssystemets drift och användning	68
10.4.5	Avdelning IV Ändring av uppgifter	72
10.4.6	Avdelning V Bevarande av uppgifter	72
10.4.7	Avdelning VI Skydd för uppgifter	73
10.4.8	Avdelning VII Institutionella bestämmelser ...	75
10.4.9	Avdelning VIII Kontrollen av skyddet för personuppgifter	75
10.4.10	Avdelning IX Säkerhet i förbindelse med tullinformationssystemet	76
10.4.11	Avdelning X Ansvar och skyldigheter	76
10.4.12	Avdelning XI Tillämpning och slutbestämmelser	77
10.5	Tillämpningsavtalets innehåll	78
10.6	Innehållet i protokollet om EG-domstolens behörighet ...	78
10.7	Lagstiftningsbehov	79
10.7.1	Tullens möjligheter att registrera uppgifter i tullinformationssystemet	80
10.7.2	Användning av uppgifter i tullinformationssystemet	82
10.7.3	Regler för skydd av personuppgifter och datasäkerhet	84
11	Ändringar i tullagen	86
11.1	Överklagande av beslut om bindande ursprungsbesked ...	86
11.2	Utlämnande av uppgifter till Fiskeriverket	87
12	Ekonomiska konsekvenser	88
12.1	Kostnader för tullens register i brottsbekämpande verksamhet	88
12.2	Kostnader för EU:s tullinformationssystem	88
12.3	Ändringar i tullagen	89
13	Författningskommentarer	89
13.1	Förslag till lag om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet	89
13.2	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)	98
13.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.	98
13.4	Förslag till lag om ändring i tullregisterlagen (1990:137)	98
13.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tullag	99
13.6	Förslag till lag om ändring i tullagen (1994:1550)	99

Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian (Ds 1997:2) Nya register för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.....	100
Bilaga 2	Remissinstanserna	103
Bilaga 3	Lagrådsremissens lagförslag.....	104
Bilaga 4	Lagrådets yttrande.....	114
Bilaga 5	CIS-konventionen.....	123
Bilaga 6	Tillämpningsavtalet	135
Bilaga 7	Protokollet om EG-domstolens behörighet.....	137
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 oktober 1997	140
	Rättsdatablad.....	141

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen
godkänner

1. konventionen den 26 juli 1995 som utarbetats på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om användning av informationsteknologi för tulländamål,

2. avtalet den 26 juli 1995 avseende provisorisk tillämpning mellan vissa av Europeiska unionens medlemsstater av konventionen som utarbetats på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om användning av informationsteknologi för tulländamål,

3. protokollet den 29 november 1996 upprättat på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om förhandsavgörande av Europeiska gemenskapens domstol angående tolkningen av konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål,

4. att Sverige avger en förklaring enligt artikel 2.2b i protokollet om förhandsavgörande av Europeiska gemenskapens domstol angående tolkningen av konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål,

och antar regeringens förslag till

1. lag om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet,

2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),

3. lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.,

4. lag om ändring i tullregisterlagen (1990:137),

5. lag om ändring i lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tulllag, och

6. lag om ändring i tullagen (1994:1550).

2 Lagtext

2.1 Förslag till lag om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § För de ändamål som anges i denna lag får register föras med hjälp av automatisk databehandling för tullmyndigheternas brottsbekämpande verksamhet i form av

1. register i underrättelseverksamhet bestående dels av ett gemensamt underrättelseregister, dels av analysregister, och
2. ett gemensamt spaningsregister.

2 § Vid tillämpning av denna lag eller av en förordning som har utfärdats med stöd av lagen skall registrens integritetskänsliga natur beaktas. Innehållet i registren skall begränsas till uppgifter som är nödvändiga för registrens ändamål.

3 § Uppgifter om en person får inte föras in i ett register enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, hälsa, sexuella läggning, politiska åskådning, religiösa tro eller filosofiska övertygelse eller medlemskap i en fackförening.

Uppgifter om en person i ett register får kompletteras med sådana uppgifter som avses i första stycket endast om det är oundgängligen nödvändigt för registrets ändamål. Uppgifter som avses i första stycket får inte användas som sökbegrepp.

Register i underrättelseverksamhet

Definitioner

4 § Med underrättelseverksamhet avses i denna lag verksamhet inom tullmyndighet som består i att samla och bearbeta information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte utgör förundersökning enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling eller 23 kap. rättegångsbalken.

Med allvarlig brottslig verksamhet avses i denna lag verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver och som tullmyndighet enligt lag eller förordning har befogenhet att ingripa mot.

Med särskild undersökning avses i denna lag en undersökning i underrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott.

5 § Underrättelseregistret skall användas för att få underlag för särskilda undersökningar avseende allvarlig brottslig verksamhet samt för att underlätta tillgången till allmänna uppgifter med anknytning till underrättelseverksamhet.

6 § Underrättelseregistret får inrättas av Generaltullstyrelsen och föras som ett gemensamt register för tullmyndigheternas underrättelseverksamhet. Generaltullstyrelsen är registeransvarig för underrättelseregistret.

7 § I underrättelseregistret får det föras in uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om uppgifterna ger anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet utövats eller kan komma att utövas och den som avses med uppgifterna skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva den allvarliga brottsliga verksamheten.

Uppgifter om transportmedel eller varor som kan antas ha samband med allvarlig brottslig verksamhet eller om hjälpmedel som kan antas ha använts i samband med sådan verksamhet får registreras, även om uppgifterna kan hänföras till en enskild person som det inte finns någon misstanke mot. Uppgifterna skall därvid förse med upplysning om att det inte finns någon misstanke mot denne.

8 § Till underrättelseregistret får inte uppgifter från något annat personregister inhämtas med hjälp av automatisk databehandling.

Analysregister

9 § Ett analysregister skall användas i samband med en särskild undersökning avseende allvarlig brottslig verksamhet för att få underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott.

10 § En tullmyndighet får inrätta och föra analysregister när en särskild undersökning har inletts och det finns anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas. Tullmyndigheten är registeransvarig för analysregistret.

11 § I ett analysregister får föras in uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om uppgifterna har anknytning till den särskilda undersökningen. Uppgifterna om en enskild person som det inte finns någon misstanke mot skall förse med upplysning om detta förhållande.

12 § Ett beslut om att inrätta ett analysregister skall innehålla uppgifter om registrets benämning, den särskilda undersökningens ändamål och när registret skall upphöra samt de föreskrifter i övrigt som behövs för att förebygga otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet. Generaltullstyrelsen skall föra en förteckning över beslut att inrätta

analysregister. Ett analysregister behöver inte anmälas till Datainspektionen.

Prop. 1997/98:11

13 § Till ett analysregister får uppgifter från andra personregister som förs av tullmyndighet eller polismyndighet inhämtas med hjälp av automatisk databehandling.

Register i spaningsverksamhet

Spaningsregistret

14 § Spaningsregistret skall användas för att underlätta tillgången till uppgifter med anknytning till brott som förövats eller kan antas ha förövats och som tullmyndighet har befogenhet att ingripa mot.

15 § Spaningsregistret får inrättas av Generaltullstyrelsen och föras som ett gemensamt register för tullmyndigheternas spanings- och kontrollverksamhet. Generaltullstyrelsen är registeransvarig för spaningsregistret.

16 § I spaningsregistret får det föras in uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om den som avses med uppgiften kan misstänkas för att ha förövat brott som avses i 14 § och bara under förutsättning att registreringen är av särskild betydelse för brottsbekämpningen.

Uppgifter om transportmedel eller varor som kan antas ha samband med brott som avses i 14 § eller om hjälpmedel som kan antas ha använts i samband med sådant brott får registreras, även om uppgifterna kan hänföras till en enskild person som det inte finns någon misstanke mot. Uppgifterna skall därvid föras med upplysning om att det inte finns någon misstanke mot denne.

17 § Till spaningsregistret får uppgifter som avses i 16 § inhämtas från polismyndighet eller polisregister med hjälp av automatisk databehandling. Detsamma gäller motsvarande uppgifter som en tullmyndighet erhåller enligt internationell överenskommelse som Sverige tillträtt.

Utlämnande av uppgifter ur register

18 § Personuppgifter i ett register skall på begäran lämnas ut till

1. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern och Datainspektionen,
2. regeringen och domstolar, om uppgifterna behövs för prövning av beslut om utlämnande av uppgifter ur ett register,
3. åklagare, om uppgifterna behövs för en förundersökning eller för prövning av frågan om inledande av en förundersökning.

Personuppgifter i ett register får lämnas ut till Rikspolisstyrelsen, polismyndigheter och Kustbevakningen, om uppgifterna kan antas ha betydelse för den brottsbekämpande verksamheten.

Uppgifter får vidare lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation

1. i enlighet med förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan de förra och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen, eller
2. om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande har tillträtt.

19 § Uppgifter i underrättelseregistret får med hjälp av automatisk databehandling endast tillföras analysregister som förs inom Tullverket. Uppgifter i ett analysregister får inte tillföras andra personregister med hjälp av automatisk databehandling. Uppgifter i spaningsregistret får med hjälp av automatisk databehandling endast tillföras polismyndighet eller polisregister.

Gallring av uppgifter

20 § Uppgifterna om en person i ett register skall gallras när de inte längre behövs för registrets ändamål och senast vid den tidpunkt som anges i 21–23 §§.

21 § Uppgifterna i underrättelseregistret skall gallras senast tre år efter det att uppgifter om att en registrerad person skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva allvarlig brottslig verksamhet senast infördes. Om en särskild undersökning som rör en registrerad person har inletts, får dock uppgifterna stå kvar till dess att undersökningen har avslutats.

22 § Uppgifterna i ett analysregister skall gallras senast ett år efter det att beslutet om att inrätta registret fattades. Registret får dock bestå längre tid, om det är av särskild betydelse för att den särskilda undersökningen skall kunna avslutas.

23 § Uppgifterna i ett spaningsregister skall gallras senast när

1. misstanke som antecknats inte längre finns mot den registrerade,
2. domstol har meddelat dom eller beslut som har vunnit laga kraft, eller när strafföreläggande har godkänts i anledning av misstanken och det inte finns någon misstanke mot den registrerade om annat brott som får föras in i registret,
3. åttio år förflutit från det år då den registrerade föddes, eller
4. den registrerade har avlidit.

24 § Om någon som i tjänsten tar befattning med en uppgift som har lämnats ur register finner anledning att anta att uppgiften är oriktig, skall han genast anmäla detta till Generaltullstyrelsen eller till registeransvarig tullmyndighet.

25 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter för register som förs med stöd av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 Kap.

17 §²

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller register som förs enligt lagen (1965:94) om polisregister m.m. för uppgift som har tillförts registret. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i lag om register som nu har nämnts och i säkerhetskyddslagen (1996:627) samt i förordningar som har stöd i dessa lagar. Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller register som förs enligt lagen (1965:94) om polisregister m.m. för uppgift som har tillförts registret. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i lag om register som nu har nämnts och i säkerhetskyddslagen (1996:627) samt i förordningar som har stöd i dessa lagar.

Sekretess gäller också i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register som förs enligt lagen (1998:000) om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i nämnda lag eller i förordning som har stöd i den lagen.

Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 1996:628.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.

Prop. 1997/98:11

Häriigenom föreskrivs i fråga om lagen (1965:94) om polisregister m.m.

*dels att 10 a §¹ skall upphöra att gälla,
dels att 1 § skall ha följande lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Med polisregister förstås i denna lag register som förs hos rikspolisstyrelsen eller någon annan polismyndighet för att tjäna till upplysning om brott, för vilka någon har misstänkts, åtalats eller dömts, eller om någons personliga förhållanden i övrigt.

Som polisregister anses dock inte det allmänna kriminalregistret.

I 10 a och 10 b §§ finns bestämmelser om vissa register hos tullmyndigheter och statens kriminaltekniska laboratorium.

I 10 b § finns bestämmelser om vissa register hos statens kriminaltekniska laboratorium.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

¹ Senaste lydelse av 10 a § 1988:288.

² Senaste lydelse 1988:288.

2.4 Förslag till lag om ändring i tullregisterlagen
(1990:137)

Prop. 1997/98:11

Härigenom föreskrivs att 1 § tullregisterlagen (1990:137) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

För de ändamål som anges i 2 § får ett för tullmyndigheterna gemensamt tullregister föras med hjälp av automatisk databehandling.

Bestämmelserna i denna lag gäller inte *det* register som Tullverket för *i spaningssyfte* med stöd av lagen (1965:94) om *polisregister m.m.* och inte heller andra register som regleras i annan lag eller förordning.

Bestämmelserna i denna lag gäller inte de register som Tullverket för med stöd av lagen (1998:000) om *register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet* och inte heller register som regleras i annan lag eller förordning.

Bestämmelser om förfarandet vid import och export finns i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen och i 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 och i tullagen (1994:1550).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

¹ Senaste lydelse 1994:1557.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tullag

Prop. 1997/98:11

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tullag skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I den mån det påkallas av överenskommelse mellan Sverige och främmande stat om ömsesidigt bistånd för att förhindra, utreda och beivra brott mot tulllag, får regeringen föreskriva att genom svensk tullmyndighet bistånd skall lämnas tullmyndighet i den främmande staten med utredning rörande brott mot tullag i den staten. Vid sådan utredning och vid bistånd enligt *förordning (EEG) nr 1468/81 av den 19 maj 1981 om ömsesidig hjälp mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter samt om samarbete mellan de förra och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen* skall 2-4 §§ gälla.

Med tullag förstås i denna lag sådana bestämmelser i lag eller annan författning om införsel, utförsel eller transitering, som avser tullar eller andra allmänna avgifter eller rör förbud, inskränkningar eller kontrollåtgärder beträffande varu- eller valutatrafiken.

Föreslagen lydelse

1 §¹

I den mån det påkallas av överenskommelse mellan Sverige och främmande stat om ömsesidigt bistånd för att förhindra, utreda och beivra brott mot tulllag, får regeringen föreskriva att genom svensk tullmyndighet bistånd skall lämnas tullmyndighet i den främmande staten med utredning rörande brott mot tullag i den staten. Vid sådan utredning och vid bistånd enligt *förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan de förra och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen* skall 2-4 §§ gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

¹ Senaste lydelse 1994:1555.

Härigenom föreskrivs att 107 och 118 §§ tullagen (1994:1550) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*107 §¹

Generaltullstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen eller enligt tullagstiftningen i övrigt får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, när det är fråga om

1. fastställelse av tull och prövningen inte gäller sådant beslut om befrielse från eller nedläggning eller återbetalning av tull som meddelats med stöd av regeringens bemyndigande,.

2. uttag av tull ur en vara enligt gemenskapsregler eller 37 § denna lag,

3. temporär import,

4. restitution av tull,

5. ursprungsintyg som krävs för erhållande av förmånsbehandling,

6. inskränkning i rätten att förfoga över en vara,

7. bindande klassificeringsbesked,

8. ränta eller dröjsmålsavgift,

9. tulltillägg eller förseningsavgift,

10. ersättning som avses i 62 § andra stycket eller 64 § eller ersättning för särskilda kostnader för bindande klassificeringsbesked,

11. beslut om föreläggande som meddelats enligt tullagstiftningen,

12. utdömande av vite enligt 99 §, eller

13. begäran om att lämna uppgifter enligt 67 a §.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. fastställelse av tull och prövningen inte gäller sådant beslut om befrielse från eller nedläggning eller återbetalning av tull som meddelats med stöd av regeringens bemyndigande,

2. uttag av tull ur en vara enligt gemenskapsregler eller 37 § denna lag,

3. temporär import,

4. restitution av tull,

5. ursprungsintyg som krävs för erhållande av förmånsbehandling,

6. inskränkning i rätten att förfoga över en vara,

7. bindande klassificeringsbesked *eller bindande ursprungsbesked*,

8. ränta eller dröjsmålsavgift,

9. tulltillägg eller förseningsavgift,

10. ersättning som avses i 62 § andra stycket eller 64 § eller ersättning för särskilda kostnader för bindande klassificeringsbesked *eller bindande ursprungsbesked*,

11. beslut om föreläggande som meddelats enligt tullagstiftningen,

12. utdömande av vite enligt 99 §, eller

13. begäran om att lämna uppgifter enligt 67 a §.

¹ Senaste lydelse 1996:703.

I övrigt överklagas Generaltullstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen eller enligt tullagstiftningen i övrigt hos regeringen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

118 §²

Tullmyndigheterna skall på begäran tillhandahålla Sveriges Riksbank, Riksskatteverket, Statens livsmedelsverk, Statens jordbruksverk, Kommerskollegium, skattemyndighet, Statistiska centralbyrån och Kemikalieinspektionen uppgifter som förekommer hos tullmyndigheterna och som rör import eller export av varor.

Tullmyndigheterna skall på begäran tillhandahålla Sveriges Riksbank, Riksskatteverket, Statens livsmedelsverk, Statens jordbruksverk, Kommerskollegium, skattemyndighet, Statistiska centralbyrån, Kemikalieinspektionen och Fiskeriverket uppgifter som förekommer hos tullmyndigheterna och som rör import eller export av varor.

I tullregisterlagen (1990:137) finns bestämmelser om utlämnande till vissa myndigheter av uppgifter ur tullregistret på medium för automatisk databehandling.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om överklagande av beslut som har meddelats före den 1 januari 1998.

² Senaste lydelse 1995:761.

I syfte att på ett effektivare sätt bekämpa brottslighet som faller under tullmyndigheternas ansvarsområden inom EU är ett gemensamt datoriserat tullinformationssystem under uppbyggnad – Customs Information System (CIS). Reglerna för tullinformationssystemet återfinns dels i EG-förordningen (EG) 515/97 dels i CIS-konventionen. Sverige och de övriga medlemsstaterna undertecknade den 26 juli 1995 konventionen som utarbetats på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om användning av informationsteknologi för tulländamål (den s.k. CIS-konventionen) och avtalet om provisorisk tillämpning av konventionen (EGT nr C 316, 27.11.1995, s 33). Vidare har CIS-konventionen kompletterats med ett protokoll som ger EG-domstolen behörighet att ge förhandsavgöranden avseende tolkningen av konventionen. Protokollet undertecknades av medlemsstaterna den 29 november 1996. Generaltullstyrelsen och Datainspektionen har särskilt fått tillfälle att yttra sig över konventionens innehåll.

Generaltullstyrelsen har till regeringen (Fi96/1557) framställt önskemål om att regeringen skall se över de författningar som i dag reglerar tullens användning av ADB i underrättelse-, spanings- och kontrollverksamhet, bl.a. i syfte att skapa legala förutsättningar för inrättande av underättelseregister eller s.k. förspaningsregister för tullens del.

Inom Finansdepartementet har det upprättats en promemoria (Ds 1997:2) med förslag till ny lag med reglering av Tullverkets register i den brottsbekämpande verksamheten. I promemorian föreslås att tullen skall få inrätta register för underrättelseverksamhet samt att de nuvarande reglerna om tullens befintliga spaningsregister (SPADI) förs över till den föreslagna lagen om Tullverkets register i brottsbekämpande verksamhet. Vidare tar promemorian upp frågan om eventuellt lagstiftningsbehov i anledning av inrättandet av EU:s tullinformationssystem. Promemorian har remissbehandlats. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Finansdepartementets ärende (Fi97/207).

Generaltullstyrelsen har i skrivelse framställt önskemål om ändring i 107 § tullagen (1994:1550) så att Generaltullstyrelsens beslut om bindande ursprungsbesked överklagas till förvaltningsdomstol (Fi97/480). Skrivelsen har remissbehandlats och Kammarrätten i Stockholm, Domstolsverket, Kommerskollegium och Industriförbundet har beretts tillfälle att yttra sig i ärendet. Fiskeriverket har i skrivelse hemställt att 118 § tullagen ändras så myndigheten på begäran skall få tillgång till tullmyndighets uppgifter om export och import av varor (Fi96/1918). Generaltullstyrelsen och Datainspektionen har fått tillfälle att yttra sig i ärendet.

Regeringen beslutade den 28 augusti 1997 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 3*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*.

Lagrådet har på några punkter haft invändningar i sak mot lagrådsremissens lagförslag. Regeringen har i propositionen i huvudsak följt vad Lagrådet har föreslagit. Lagrådet har i sitt yttrande dessutom föreslagit relativt omfattande ändringar av lagteknisk och redaktionell art. Mot bakgrund härav har lagrådsremissens lagförslag omarbetats. Lagrådets synpunkter berörs både i författningskommentaren och i den allmänna motiveringen.

4 Bakgrund

Bland tullens huvudsakliga uppgifter ingår att uppbära tullar och skatter, övervaka våra gränser och bekämpa varusmugglingsbrott. Även tullens verksamhet påverkas av den ökade datoriseringen i samhället och till stöd för verksamheten har tullmyndigheterna inrättat olika ADB-baserade register. Det är emellertid flera faktorer som gör att reglerna för tullens register i den brottsbekämpande verksamheten behöver ses över.

Inom det internationella samarbetet med att bekämpa grövre brottslighet läggs allt större vikt vid underrättelseverksamhet och informationsutbyte. På tullområdet är därför ett gemensamt tullinformationssystem inom EU under uppbyggnad för att underlätta utbyte av information om grova överträdelser av gemenskapsregler och sådan brottslighet mot nationell lagstiftning som faller under tullmyndigheternas ansvarsområde. EU:s tullinformationssystem kommer att bestå av en internationell databas innehållande information och förslag till kontrollåtgärder för tullens brottsbekämpande verksamhet mot grövre brott både mot EU:s tull- och jordbrukslagstiftning och mot nationell lagstiftning. Det krävs emellertid att Sverige ratificerar CIS-konventionen för att tullinformationssystemet skall kunna tillämpas i kampen mot grova brott mot nationell lagstiftning t.ex. narkotikasmuggling.

På nationell nivå har Registerutredningen haft i uppgift att bl.a. se över polisregisterlagen i enlighet med de riktlinjer för registrering av påföljder m.m. som anges i regeringens proposition 1994/95:144. Utredningen har i ett delbetänkande (SOU 1996:35) bl.a. lämnat förslag till utformning av polisregister för underrättelseverksamhet, vilket enligt direktiven även kunde komma påverka tullens möjligheter att inrätta ett sådant register. Registerutredningen har även lämnat ett slutbetänkande (SOU 1997:65) med bl.a. förslag till polisdatalag.

Mot bakgrund av ekobrottsberedningens förslag i rapporten (Ds 1996:1) om inrättande av skattekriminalverksamhet tillsattes en utredning (Dir. 1996:89) som skall kartlägga en kommande skattekriminalverksamhets behov av registerstöd i den brottsbekämpande verksamheten och föreslå reglering för sådan registrering. Vissa uppgifter

vid utredning av skattebrott hos skattemyndigheter kan ha betydelse för tullens verksamhet och tvärtom. Utredningen skall därför även överväga vilka effektivitetsvinster som kan göras genom att utveckla informationsutbytet mellan skattemyndigheterna och tullmyndigheterna.

Vidare har Generaltullstyrelsen framställt önskemål om att regeringen skall se över de författningar som i dag reglerar tullens användning av ADB i brottsbekämpande verksamhet i syfte att skapa legala förutsättningar för inrättande av underrettelseregister.

Det finns således flera skäl till att bestämmelserna för registrering i tullens brottsbekämpande verksamhet ses över. Utgångspunkten bör vara att den rättsliga regleringen av användning och inrättande av register anpassas efter den tekniska utvecklingen och faktiska förhållanden och samtidigt tillgodoser att integritetsskyddet för enskilda har en tillfredsställande nivå.

Det finns emellertid flera faktorer som redan nu kan förutses komma att påverka dessa registerbestämmelser bl.a. kommer frågan om utformningen av en ny datalagstiftning och Registerutredningens förslag till ny polisregisterlagstiftning inom kort innebära att en ny översyn av bestämmelserna behövs.

5 Allmänna överväganden om användning av informationsteknik i brottsbekämpning inom tullen

Regeringens bedömning: Det är viktigt att tullen i den brottsbekämpande verksamheten har tillgång till ändamålsenliga och effektiva arbetsmetoder och verktyg för arbetet med att förhindra, utreda och beivra den grovre brottsligheten. Betydelsen av samarbete och informationsutbyte ökar och de möjligheter informationsteknik ger att utveckla och förfinas arbetsmetoderna inom tullens underrättelse- och spaningsverksamhet bör tas tillvara. Sverige bör därför ansluta sig till EU:s tullinformationssystem och ratificera CIS-konventionen samtidigt som en översyn av reglerna för tullens brottsregister bör leda till att register förda med hjälp av ADB tillåts även i tullens underrättelseverksamhet.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Det stora flertalet remissinstanser håller med om att tullen bör få använda modern informationsteknik även i underrättelseverksamhet. *Sveriges industriförbund (Industriförbundet)* och *Grossistförbundet svensk handel (Grossistförbundet)* anser att man bör avvakta med klartecken för ett system med omfattande informationsutbyte på tullområdet tills dess polisens befogenheter på detta område klarats ut och påbörjats för att få erfarenheter från detta samarbete. Industriförbundet är vidare tveksamt till nyttan av att genomföra den fö-

reslagna regleringen särskilt eftersom samarbetet med andra länder synes fungera väl med nuvarande regler.

Skälen för regeringens bedömning: Tullens brottsbekämpande verksamhet är knuten till varors förflyttningar över gränserna. I dagens läge med större frihet och rörlighet på varumarknaden och en ökad internationell handel ökar betydelsen av samarbete och kontakter mellan myndigheter och med andra länder.

Utvecklingen av kompensatoriska åtgärder, som är samlingsbegrepp för de åtgärder som är tänkta att ersätta gränskontrollerna inom EU, förutsätter att länderna inom unionen kan samarbeta effektivt och vidareförmedla sina erfarenheter i brottsbekämpningen för att så effektivt som möjligt kunna ingripa mot brottslighet i varuflödet såväl inom unionen som till och från unionen. I det internationella samarbetet med att bekämpa organiserad och allvarlig brottslighet läggs därför allt större vikt vid underrättelseverksamhet och användning av informationsteknik. En sådan satsning är uppbyggnaden av det gemensamma tullinformationssystemet som skall innehålla information och förslag till konkreta operativa åtgärder medlemsstaterna emellan för att bekämpa allvarliga överträdelser av EU:s tull- och jordbrukslagstiftning. I syfte att systemet även skall kunna användas för ändamålet att bekämpa allvarlig brottslighet mot sådan nationell lagstiftning som tullmyndighet har befogenhet att ingripa mot har Sverige tillsammans med övriga medlemsstater undertecknat CIS-konventionen.

Underrättelseverksamhet framhålls i flera sammanhang som en av de effektivare metoderna för att bekämpa internationell och annan kvalificerad brottslighet. Tullverket uppger t.ex. i sin årsredovisning för budgetåret 1995/1996 att underrättelsetjänsten har haft en stor betydelse för tullens beslag av narkotika och punktskattepliktiga varor. De stora narkotikabeslagen har skett med hjälp av underrättelser och har nästan uteslutande avsett organiserad brottslighet. Samma sak gäller den dramatiskt ökade sprit- och cigarettsmugglingen där ett antal internationellt organiserade smugglarlignor visat sig vara aktiva på den svenska marknaden. Genom att avslöja smugglingsförsök har tullen beslagtagit mycket stora volymer av alkohol och tobaksvaror. Genom internationell samverkan har ytterligare stora volymer, vilka varit avsedda för transport till eller genom Sverige och den svenska marknaden, kunnat beslagtas i andra länder.

Regeringen anser att det är viktigt att tullen har tillgång till effektiva hjälpmedel i kampen mot den organiserade och allvarliga brottsligheten som t.ex. den organiserade narkotika-, sprit- och cigarettsmugglingen och kan delta i det internationella tullsamarbetet mot allvarlig brottslighet. Det är därför av vikt att Sverige godkänner CIS-konventionen med tillhörande avtal och protokoll och att de regler som i dag gäller för register förda med hjälp av ADB i tullens brottsbekämpande verksamhet ses över.

Informationsteknikens betydelse ökar beroende bl.a på att tekniken som sådan utvecklas och blir lättare, billigare och säkrare att använda. Även i det dagliga arbetet med brottsbekämpning och inom rättsväsendet i övrigt ökar användningen av informationsteknik i snabb takt. Utbyggnaden av informationsteknik inom brottsbekämpningen är en nödvändig utveckling med hänsyn dels till samhällets och brottslighetens utveckling, dels de ökade möjligheter det ger till en kostnadseffektiv och rationell verksamhet.

Att för tullen enbart förlita sig på traditionella gränskontroller är inte längre vare sig tillräckligt eller effektivt i förhållande till de resurser som sådan verksamhet tar i anspråk. Inom EU innebär vidare den fria rörligheten av varor att gränsformaliteter och kontroller, som baserar sig enbart på att en vara passerar en gräns, i princip inte längre skall förekomma. Att förhindra att den fria rörligheten får effekter i form av ökad varusmuggling är en viktig uppgift för tullen och som för ett lyckat resultat förutsätter att tullen har tillgång till moderna och effektiva arbetsmetoder.

Inte minst i det internationella samarbetet med brottsbekämpning tillmäts utvecklingen av informationsteknik en stor betydelse. I EU-arbetet hyser man stora förhoppningar och tilltro till att informationsutbyte och samarbete med hjälp av informationsteknik kan bidra till att myndigheterna effektivare kan ingripa mot den allvarliga och internationella brottsligheten. Såväl CIS-konventionen som Europolkonventionen och Schengenavtalet, vilka samtliga rör internationellt samarbete inom brottsbekämpning, bygger på att nödvändiga och relevanta upplysningar kan utväxlas mellan medlemsstaterna med hjälp av modern informationsteknik.

Tullen har i dag datorstöd i sin brottsbekämpande verksamhet och man använder sig av tillgänglig informationsteknik samt har tillgång till flera register som förs av andra myndigheter. Vidare har tullen med stöd av förordningen (1987:864) om register för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet inrättat ett brottsregister för spanings- och kontrollverksamhet och har flera register inom brottsutredningen med stöd av tillstånd från Datainspektionen. När det gäller hanteringen av personuppgifter av underrättelsekaraktär är man dock hänvisad till manuell registerföring. Information och uppgifter som ger anledning att misstänka förekomst av brottslighet kommer oavbrutet till tullens kännedom genom egna iakttagelser, uppgifter från andra länder, genom upplysningar från andra myndigheter, tips eller från tullens övriga verksamhet. Användningen av datorteknik och informationsteknik skulle ge ökade möjligheter att strukturera och analysera denna information med anknytning till allvarlig brottslighet som kommer in till tullmyndigheterna. Sverige har tidigare haft en restriktiv hållning till att låta de brottsbekämpande myndigheterna upprätta datoriserade register inom underrättelseverksamhet. Orsaken härtill är att det ansetts att man riskerar att registreringen blir alltför vidlyftig och integritetskränkande,

om man släpper anknytningen till konkret brott och tillåter registrering på svagare grunder.

Enligt Tullverket har drygt 6 000 underrättelser inkommit till tullens centrala underrättelse- och rikssambandscentral under det första verksamhetsåret. Av dessa kom drygt 1 600 från utlandet. Många av dessa uppgifter kräver en omfattande bearbetning innan de kan bli användbara och föras ut i den operativa verksamheten eller läggas till handlingarna för eventuell senare åtgärd eller gallras ut och förkastas. Det är självklart att denna hantering skulle kunna förbättras avsevärt med datorstöd. Med datorstöd uppnås fördelarna med betydligt bättre överblick av uppgifterna. Det finns numera särskilda analysprogram som gör det möjligt att bearbeta och analysera information och på så sätt ytterligare öka möjligheterna att få en överblick av relevanta uppgifter, se sammanhang och kopplingar som i en manuell hantering lätt förbises. För underrättelseverksamhet som har som huvuduppgift att hantera och bearbeta information torde behovet av och vinsterna med datorstöd i arbetet måhända vara större än i mången annan allmännyttig verksamhet.

Med tanke på de effektivitetsvinster som användningen av datorteknik skulle få för underrättelseverksamheten bör datoriserade register få upprättas även för denna brottsbekämpande verksamhet. Att registrera uppgifter om personer som därigenom förknippas med brott och brottslighet medför en för den berörda personen ofrivillig spridning av känsliga uppgifter om honom eller henne som denne kan uppfatta som integritetskränkande. Det är emellertid ett viktigt led i brottsbekämpning att med registers hjälp kunna leta efter en möjlig gärningsman, särskilt i spaningsarbetet och i arbetet med att nysta upp allvarlig brottslighet och kan ytterst motiveras med medborgarnas behov av allmän ordning, skydd och säkerhet. Att av oro inför utvecklingen och av respekt för den personliga integriteten avstå från användning av ny informationsteknik i brottsbekämpningen är samtidigt att avstå från möjligheten att eliminera de oönskade effekter som en sådan användning av informationsteknik kan medföra. Vikten av en effektiv brottsbekämpning gör det viktigt att finna en lösning där rätten till privatlivets helgd respekteras samtidigt som tullen tillåts att använda moderna hjälpmedel för att rationellt hantera och bearbeta det inkommande informationsflödet. Datoriserade register bör därför få inrättas inom tullens underrättelseverksamhet med stöd av en registerlag som ställer upp ramarna för när registrering med hjälp av ADB skall vara tillåtet och som innehåller de begränsningar i fråga om registerinnehåll, användning och spridning m.m. som är motiverade av hänsyn till skydd för den personliga integriteten.

5.2 Behovet av ny reglering

Tullens register i den brottsbekämpande verksamheten regleras i dag med stöd av 10 a § polisregisterlagen och förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet.

Förordningen ger inte något stöd för att registrera personuppgifter av underrättelsekaraktär och inte heller innehåller den bestämmelser för register som nu förs som stöd för målhantering och förundersökningar inom tullkriminalen. Mot bakgrund härav och med hänsyn till att förordningen (EG) nr 515/97 som ger stöd för att inrätta EU:s tullinformationssystem skall börja tillämpas den 13 mars 1998, framstår det som allt mer angeläget att Sverige ratificerar CIS-konventionen och att regleringen för tullens register i den del som rör tullens brottsbekämpande verksamhet ses över.

Den snabba utvecklingen på området för informationsteknik har medfört att personuppgifter förekommer i register i allt större utsträckning även inom brottsbekämpningen. Register som förs med ADB-teknik inom tullmyndigheternas brottsbekämpning skall byggas upp så att de förenar kravet på effektivitet i arbetet med ett fullgott skydd mot otillbörligt integritetskränkande registrering. Denna användning och registrering av känsliga uppgifter medför ett behov av vissa begränsningar för när och hur registrering får ske så att denna inte blir mer omfattande än vad som är försvarligt och acceptabelt med hänsyn till åtgärdens syfte. Skyddet för registrerade personuppgifter måste således vara tillbörligt och stå i överensstämmelse med de internationella åtaganden Sverige har gjort i olika sammanhang.

Datalagskommitténs arbete med översyn av datalagen (1973:289) har resulterat i ett betänkande (SOU 1997:39) med förslag till ny persondatalag, som bygger på EU:s dataskyddsdirektiv (95/46/EG). Förslaget till persondatalag innehåller bestämmelser som bl.a. innebär att lagen inte enbart omfattar behandling av personuppgifter som sker med hjälp av ADB utan även manuellt förda register som avser en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga enligt särskilda kriterier. Särbestämmelser som kan behövas på olika områden föreslås gälla framför persondatalagen och sådana särbestämmelser förutsätts få sin plats i särskild registerlagstiftning.

Man kan således förutsätta att det även fortsättningsvis kommer att finnas behov av särskilda författningsregler för register med så känsligt innehåll som tullens register i brottsbekämpande verksamhet. Tydliga ändamålsbestämmelser för register eller annan automatisk behandling av personuppgifter kommer även i framtiden vara av central betydelse eftersom de även fortsättningsvis kommer att sätta gränserna för hur uppgifterna får behandlas och spridas.

Svårigheterna att under pågående arbete med översyn av datalagen och polisregisterlagstiftningen nu genomföra en reformering av registerreglerna för tullens brottsbekämpande verksamhet bör emellertid inte tillåtas att ytterligare fördröja införandet och utvecklingen av en angelägen kompensatorisk åtgärd. Regeringen bedömer att det föreligger ett behov av att nu fastställa riktlinjer och regler för hantering och registrering av personuppgifter i tullens brottsbekämpande verksamhet. Denna reglering kan med fördel utgöras av en författning med samlade bestämmelser för de olika register tullen bör få använda sig av i underrättelse- och spaningsverksamhet. Författningen bör innehållsmässigt bestå av dels bestämmelser för register för underrättelseverksamhet och

dels bestämmelser om spaningsregister vilka i stort sett kan motsvara bestämmelserna i den nu gällande förordningen. Författningen bör emellertid inte nu omfatta de register för förundersökning och tullmålsjournal i brottsutredande verksamhet som i dagsläget förs med stöd av tillstånd från Datainspektionen. Den framtida strukturen för dessa register måste först utredas närmare och i ljuset av hur strukturen för polisens motsvarande register kommer att utformas. En eventuell lagreglering får därför ske i ett senare skede.

Innehållet i den reglering som föreslås rör registrering av integritetskänsliga uppgifter om enskilda personer som sätts i samband med brott. Med hänsyn härtill är det en lämpligt att riksdagen tar ställning till vilka uppgifter av denna karaktär tullens brottsbekämpande personal skall ha tillgång till. Den föreslagna regleringen bör därför göras genom lag varvid tullens register i denna verksamhet inte längre kopplas till polisregisterlagen utan regleras i en självständig lag.

6 Nuvarande ordning och gällande rätt

Tullens uppgifter är knutna till varuhandeln och varuflödet över gränserna. Förutom att uppbära och driva in tullar, skatter och avgifter vid import och export har tullen att tillse att reglerna som styr varuflödet över gränserna också efterlevs. I sin brottsbekämpande verksamhet har tullen således att dels övervaka gränserna så att inte oönskade varor som narkotika, vapen m.m. kommer in eller lämnar landet, dels se till att tullar och skatter verkligen betalas korrekt.

För sin fiskala verksamhet har tullen inrättat ett centralt register med stöd av tullregisterlagen (1990:137) och tullregisterförordningen (1990:179). I den brottsbekämpande verksamheten har tullen i dag ett eget register med stöd av förordningen (1987:864) om Tullverkets register för den brottsbekämpande verksamhet som i sin tur har stöd i 10 a § lagen (1965:94) om polisregister m.m. I den brottsbekämpande verksamheten har tullen också tillgång till ett flertal register som förs av andra myndigheter.

6.1 Tullens brottsbekämpande verksamhet

Tullens verksamhet är visserligen inriktad på varor men den brottsbekämpande verksamheten får ändå en anknytning till personer eftersom det är dessa som för varorna över gränserna och som kan dömas för varusmuggling och andra brott mot tullagstiftningen. Tullen svarar i stor utsträckning själv för utredningen av brott inom sitt verksamhetsområde och varje tullmyndighet har en tullkriminalverksamhet för detta ändamål.

Tullen och narkotikabekämpningen

Den svenska narkotikapolitiken går ut på att söka åstadkomma ett narkotikafritt samhälle med åtgärder både mot spridning och användning av narkotika. Tullverket har fått i uppdrag att i tullkontrollen särskilt prioritera insatser mot narkotikabrottslighet och har en viktig roll när det gäller att vid gränserna stoppa narkotikan så att spridningen inom landet förhindras.

Gränskontrollerna har tidigare varit ett hinder i narkotikatrafiken. I dag har vi kvar traditionella gränskontroller enbart gentemot länder utanför EU. Vid gränserna mot andra EU-länder får visserligen gränskontroller som riktas mot vissa varor som t.ex. narkotika förekomma, men dessa får inte utformas så att de stör det legitima varuflödet över gränserna.

Underrättelseverksamheten får en allt större betydelse, särskilt när det gäller den grövre och organiserade narkotikabrottsligheten. Handeln med narkotika blir allt mer organiserad, vilket gör brottsligheten mer svåråtkomlig och svår att bekämpa. En bidragande orsak till detta är också den ökade rörligheten av personer och varor. Den organiserade brottsligheten ägnar sig alltmer åt blandad verksamhet där vinsterna från narkotikahandeln genom penningtvätt senare kan användas och finansiera annan ekonomisk brottslighet eller investeras i legal näringsverksamhet.

Tullen har i oktober 1996 till regeringen lämnat en rapport om de trender som tullen uppmärksammat i samband med narkotikabekämpningen samt de åtgärder tullen vidtagit mot narkotikasmugglingen. Av rapporten framgår bl.a. att antalet beslag och mängden beslagtagna narkotika ökar. Denna trend håller i sig enligt statistiken över narkotikabeslag under första halvåret 1997.

Enligt rapporten spelar samarbetet mellan tull och polis i de olika länderna ofta en stor roll i narkotikabekämpningen och många beslag görs tack vare underrättelser från utlandet. Det internationella samarbetet och särskilt sambandsmännen, vilka är utplacerade i olika länder, har en central roll i sammanhanget. Samarbetet mellan tull och polis i narkotikabekämpningen är också väl utvecklat och samarbete sker såväl i övergripande frågor som i konkreta ärenden.

Tullen och kampen mot ekonomisk brottslighet

Utvecklingen mot en ökad internationalisering i handel och näringsliv går fort. Bättre och snabbare kommunikationer, avregleringar och öppnande av gränserna inom EU har medverkat till denna utveckling. Den ökade internationaliseringen medför dock en risk för att den internationella ekonomiska brottsligheten mer obehindrat kan operera i och röra sig mellan olika länder.

Tullmyndigheterna hör till de myndigheter som skall medverka i kampen mot den ekonomiska brottsligheten och då särskilt genom insatser mot sådan internationell brottslighet som är av systematisk eller

yrkesmässig natur. Inkomsterna i form av tullar går till 90 procent till EU och utgör en av inkomstkällorna för att finansiera EU:s verksamhet. I detta avseende är tullens brottsbekämpande verksamhet åtgärder som syftar till att skydda EU:s finansiella system mot bedrägerier och andra oegentligheter. Eftersom det i denna brottslighet beloppsmässigt även rör sig om stora summor i mervärdesskatt och andra nationella skatter och avgifter, bidrar tullens åtgärder mot denna typ av brottslighet samtidigt till att Sveriges finansiella intressen skyddas.

Den ekonomiska brottsligheten har utvecklats till ett av de allvarligaste och mest svårbemästrade slagen av kriminalitet som drabbar såväl enskilda som näringsliv och samhälle. Denna kriminalitet snedvrider konkurrensen och har under senare år fått en mer internationell prägel och vävs samman med brottslighet av annat slag. I ökad utsträckning är det organiserade yrkeskriminella personer som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet.

Justitiedepartementet har tillsatt en arbetsgrupp inom departementet där företrädare för flera berörda myndigheter deltar, bl.a. tullen. Arbetsgruppen har i uppdrag att ta fram underlag för regeringens åtgärder för att förebygga och bekämpa internationell ekonomisk brottslighet. Ett huvudmål för detta arbete skall vara att den fria rörligheten inom EU inte, som oönskad bieffekt, skall leda till en ökning av den ekonomiska brottsligheten för svenskt vidkommande. Arbetsgruppen har i augusti 1997 lämnat en rapport över sitt arbete (Ds 1997:51). I rapporten framhålls ett utökat och förbättrat internationellt samarbete som den viktigaste åtgärden mot organiserad internationell ekonomisk brottslighet.

6.2 Tullkriminalen

Tullen har inte någon allmän befogenhet att utreda och ingripa mot brott på det sätt som polisen har. Det är endast varusmuggling, t.ex. narkotikasmuggling, och andra brott mot tullregler, vilka faller inom tullens ansvarsområde som tullen har befogenhet att ingripa mot.

För den brottsbekämpande verksamheten har tullmyndigheterna inrättat tullkriminalavdelningar som svarar för brottsutredningar och inom dessa har man även byggt upp underrättelse- och spaningsverksamhet som syftar till att upptäcka och förebygga varusmugglingsbrott.

Tullen har med stöd av 13 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling en generell rätt att utreda och inleda förundersökning av brott som faller under denna lag. Förundersökningsreglerna i varusmuggningslagen kompletterar de som finns i 23 kap. rättegångsbalken (RB) och gäller för polisens brottsutredningar såväl som för tullens.

Brottsutredningen sköts av tulltjänstemän inom tullkriminalen, men ledningen skall övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet, förutom i ärenden av enklare beskaffenhet där särskilt förordnade tulltjänstemän – tullåklagare – för talan och kan meddela strafförelägganden.

Tullen har efter EU-inträdet ökat satsningarna på tullkriminalverksamheten och då särskilt inom underrättelse- och spaningsverksamheten som nyanställt personal. En central underrättelse- och rikssambandscentral (USC) har nyligen inrättats inom Generaltullstyrelsen och fungerar som en sambandscentral för landets tullmyndigheter.

Tullen började bygga upp sin underrättelseverksamhet i början av 1980-talet med särskilda underrättelseenheter. Syftet var att man med hjälp av denna verksamhet skulle rikta tullens kontroller mot sådana varusändningar, personer, fordon eller andra transportmedel som kunde misstänkas ha samband med narkotikasmuggling. Underrättelseverksamheten har efter hand även kommit att inrikta sig mot andra typer av brottslighet som t.ex. den omfattande sprit- och cigarettsmugglingen, även om narkotikabrottsligheten fortfarande är den mest prioriterade.

Målet med *underrättelseverksamheten* är dels att förse spaningsverksamheten med information som underlag för spaning mot identifierade personer, företag, fordon eller varutransporter, dels att förse kontrollpersonal med så bearbetad och analyserad information att man kan styra kontrollerna mot misstänkta objekt. Underrättelseverksamheten arbetar med att ta emot och samla in information om verksamheter, företeelser m.m. som kan antas ha anknytning till sådan brottslighet tullen har att bekämpa.

I detta skede är uppgifterna ofta mycket vaga och måste kompletteras med annan information, jämföras och följas upp. Uppgifterna bearbetas och analyseras och när bilden blir tydligare kan en från början svag misstanke om brott eller brottslighet stärkas eller förkastas. Den bearbetade informationen lämnas vidare till de operativa enheterna inom organisationen, eller lämnas till polis eller utländsk myndighet, för vidare åtgärder. Först i detta stadium förs uppgifter av operativ betydelse in i tullens brottsregister SPADI. Innan dess har uppgifterna behandlats på manuell väg.

Till skillnad från underrättelseverksamheten är *spaningsverksamheten* en målinriktad operativ verksamhet som riktar sig mot misstänkta objekt. Denna verksamhet är en förutsättning för att ingripa mot grövre brottslighet. Med hjälp av denna verksamhet kan man följa upp eller förkasta hypoteser, binda gärningsmän till eventuella medbrottslingar, huvudmän eller brottsorganisationer. Spaningen sker genom såväl direkt spaning som annan övervakning.

Brottsutredande verksamhet

Den brottsutredande verksamheten sköts av tulltjänstemän på myndighetens tullkriminal när ett brott har anmälts och förundersökning har inletts. En förundersökning i brottmål har flera syften och skall i princip inledas så snart det finns anledning att anta att brott förövats. Förundersökningen syftar bl.a. till att utreda om något brott har blivit begånget, vem som i så fall skäligen kan misstänkas för brottet och om

tillräckliga skäl finns för åtal. Vidare skall förundersökningen bidra till att målet blir så förberett att bevisningen kan förebringas i ett sammanhang vid huvudförhandlingen. En förundersökning skall även fylla funktionen att den misstänkte får inblick i det bevismaterial som framkommit mot honom. Han har därigenom möjlighet att få göra eventuella kompletteringar av utredningen och kan i övrigt förbereda sitt försvar inför en kommande rättegång. Reglerna för hur och när tullen skall bedriva förundersökning finns dels i varusmugglingslagen dels i 23 kap. rättegångsbalken. En tullmyndighet har en generell rätt att inleda en förundersökning avseende brott mot varusmugglingslagen. Så snart någon kan misstänkas för brottet skall en åklagare överta ledningen i förundersökningen, om saken inte är av enkel beskaffenhet. I de antalsmässigt vanligast förekommande varusmugglingsmålen bedöms brottet vara ringa enligt 2 § varusmugglingslagen och leder till böter. Om den misstänkte erkänner ett sådant brott görs endast i undantagsfall en förundersökning. Inom tullkriminalen finns det särskilt utsedda tullåklagare som har behörighet att föra talan i mål där det endast kan bli fråga om bötesstraff. Tullåklagaren är en härtill särskilt utsedd tulltjänsteman. Inom en tullmyndighet kan man således själv besluta i mål som medför ordningsbot och strafförelägganden. Denna möjlighet inskränker dock inte en allmän åklagares åtalsrätt i mål även av detta slag.

6.3 Den nuvarande registerregleringen

Enligt 2 kap. 3 § andra stycket regeringsformen (RF) skall varje medborgare i lag skyddas mot att hans personliga integritet kränks genom registrering av uppgifter om honom som sker med hjälp av ADB.

Datalagen (1973:289) innehåller generella bestämmelser om registrering av personuppgifter och om upprättande av personregister. Ett personregister är enligt 1 § datalagen ett register, en förteckning eller andra anteckningar som förs med hjälp av automatisk databehandling och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften. Personregister får endast föras under de särskilda förutsättningar som anges i lagen. I vissa fall skall tillstånd inhämtas från Datainspektionen för att få inrätta ett personregister. Ett sådant tillstånd behövs dock inte för personregister som upprättas efter beslut av riksdagen eller regeringen. Polisens och tullens register förs delvis med stöd av olika registerlagar och förordningar och delvis med stöd av särskilda tillstånd från Datainspektionen.

Polisregisterlagen och tullens brottsregister

Polisregisterlagen (1965:94) tillkom 1965 och avsikten med den föreslagna regleringen var från början att reglera uppgiftslämnande och sekretessen i polisregister och förslaget innehöll inte några regler om innehåll i registren. Efter Lagrådets inrådan infördes dock i 1 § en allmän begränsning av vilka uppgifter som skulle få registreras.

Den nuvarande 1 § innehåller därför en bestämmelse om att med ett polisregister avses register som förs hos polismyndighet för att tjäna som upplysning om brott, för vilket någon har misstänkts, åtalats eller dömts, eller om någons personliga förhållanden i övrigt. Av 2 § följer att innehållet i ett polisregister skall begränsas till uppgifter som är nödvändiga för att polisen skall kunna förebygga och uppdaga brott samt fullgöra sin verksamhet i allmänhet. Närmare föreskrifter om innehåll m.m. återfinns i polisregisterkungörelsen.

Tullens koppling till polisregisterlagen finns i 10 a § där det framgår att tullmyndigheterna har rätt att föra register i den brottsbekämpande verksamheten enligt de ändamål som anges i 1 §. Enligt paragrafen skall innehållet i sådana register begränsas till vad som är nödvändigt för detta ändamål. Vidare regleras i paragrafen utlämnande av uppgifter ur sådana register.

Förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet

Med stöd av 10 a § polisregisterlagen tillkom förordningen om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet. I förordningen ges tullen rätt att föra sina brottsregister med stöd av ADB, vilket inte framgår av 10 a § polisregisterlagen.

De register som förs med stöd av förordningen betecknas i förordningen som brottsregister. Det register som tullen inrättat med stöd av förordningen går under benämningen SPADI som är en förkortning av spaningsdiariet. Enligt 2 § får uppgifter om personer registreras i sådant register om det är av särskild betydelse för brottsbekämpningen och personen misstänks för brott enligt ett antal uppräknade lagar och förordningar bl.a. varusmuggningslagen och tullagstiftningen. Varor och transporter som misstänks ha samband med brott enligt dessa lagar får också registreras. Registret får också innehålla uppgifter av motsvarande slag som inhämtas från polisregister eller från andra länder, om innehållet motsvarar förutsättningarna i 2 §. Förordningen innehåller även regler om gallring och till polisregisterlagen kompletterande bestämmelser om utlämnande av uppgifter. Polismyndigheter ges t.ex. möjlighet till direktåtkomst till tullens brottsregister.

Europarådets rekommendation No (87) 15 om användningen av personuppgifter inom polissektorn

Europarådet antog år 1987 en rekommendation om användningen av personuppgifter inom polissektorn. Med polissektorn avses även andra myndigheters verksamhet som är av polisiär natur. Tullens brottsbekämpande verksamhet torde således omfattas av rekommendationen.

Rekommendationen innehåller särskilda dataskyddsregler för personregister som förs inom polisverksamhet med hjälp av ADB. Med polisregister avses i rekommendationen alla former av strukturerade personuppgifter som handhas av polismyndighet i syfte att förhindra och bekämpa brott eller upprätthålla allmän ordning. Endast sådana

personuppgifter som är nödvändiga för att förhindra en verklig fara eller bekämpa ett visst brott får samlas in, om inte den nationella lagstiftningen tillåter ett mer omfattande uppgiftssamlande. Skilda kategorier av lagrade uppgifter skall enligt rekommendationen så långt som möjligt hållas åtskilda efter graden av tillförlitlighet. I synnerhet skall uppgifter som grundar sig på fakta hållas åtskilda från uppgifter som grundar sig på omdömen och personliga värderingar.

EU:s reglering om informationsutbyte på tullområdet

Samarbete mellan tullmyndigheterna i EU sker såväl inom ramen för EU:s första pelare som inom ramen för det mellanstatliga samarbetet inom EU:s tredje pelare. Informationsutbyte mellan ländernas tullmyndigheter i ärenden som rör tullens brottsbekämpning har varit ett väsentligt inslag i samarbetet inom EU för att bekämpa brott både mot gemenskapens regelverk och mot nationell lagstiftning. Närmare redogörelse för vad som gäller samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna i EU följer i kap. 9 och 10 som i sin helhet behandlar frågor i anslutning till EU:s tullinformationssystem.

Andra databaser och informationssystem inom EU

Samtidigt med CIS-konventionen undertecknades även konventionen om upprättandet av en Europeisk polisbyrå – Europol. Enligt denna konvention kommer en gemensam polisbyrå inrättas, men också ett informationssystem. Europol kommer bl.a. ha behörighet att bekämpa den olagliga internationella narkotikahandeln. Europols arbetsuppgifter skall i första hand bestå i att underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna och inhämta, analysera och sprida underrättelser inom de områden Europol har behörighet. Eftersom narkotikabekämpningen i Sverige är ett gemensamt ansvar för både tullen och polisen kommer ett informationsutbyte mellan Europol och tullmyndigheterna samt inhämtande och överlämnande av uppgifter som rör narkotikabrottslighet bli aktuellt. Polisbyrån och informationssystemen är ännu inte i kraft. Regeringen har nyligen föreslagit riksdagen att godkänna Europolkonventionen (prop. 1996/97:164). Tullen kan i begränsad omfattning i framtiden även beröras av det informationssystem som planeras inom Schengensamarbetet – Schengen Information System (SIS).

Regeringens förslag: En ny lag inrättas som samlat ger reglerna och ramarna för användning av register förda med hjälp av ADB i tullens underrättelse- och spaningsverksamhet. Med den nya lagen släpper tullens register i den brottsbekämpande verksamheten den nuvarande kopplingen till polisregisterlagen.

Promemorians förslag stämmer i allt väsentligt överens med regeringens.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten tillstyrker att tullens register i brottsbekämpande verksamhet lagregleras i huvudsak i enlighet med förslaget. *Industriförbundet* och *Grossistförbundet* avstyrker dock promemorians förslag till reglering av register för underrättelseverksamhet. *Industriförbundet* anser att det remitterade lagförslaget grundas på i dagsläget alltför osäkert underlag för att förbundet skall kunna ta ställning till i vilken utsträckning tullen skall ges rätt att föra ADB-register i sin brottsbekämpande verksamhet. Förbundet anför att om en reglering likväl skall ske, så bör det ske i lag. *Generaltullstyrelsen* och *Tullmyndigheten Stockholm* föreslår att lagen även skall reglera sådana register som Tullverket nu för med stöd av Datainspektionens tillstånd över ärenden i tullmålsjournal samt register i förundersökningar. *Datainspektionen* har beretts tillfälle att särskilt yttra sig över tullmyndigheternas förslag i denna del och anför att visserligen bör även register för förundersökningar och ärenden i tullmålsjournal regleras i lag men att en lagreglering av dessa register bör samordnas med en reglering av polisens motsvarande register.

Skälen för regeringens förslag: Tullens övervakning av varuflödet över gränserna gör att det naturligt förekommer uppgifter om varor men också personuppgifter och sådana uppgifter om transporter och företag som kan kopplas till brottslighet. Frågan är hur dessa uppgifter skall behandlas och i vilken utsträckning tullen skall få upprätta register och registrera sådana uppgifter med hjälp av ADB. I dag har vi allmänt accepterat en viss registrering av personuppgifter i myndigheternas brottsbekämpande verksamhet. Tanken med ADB-baserade register i tullens brottsbekämpande verksamhet är att de skall utgöra ett arbetsverktyg för att effektivare förebygga, förhindra, upptäcka, klarlägga, utreda och beivra sådana brott som hör under tullens ansvarsområde. Samtidigt måste intressena som syftar till att skydda den personliga integriteten för enskilda beaktas och påverka inrättandet och utformningen av sådana register. Tullens registerföring i den brottsbekämpande verksamheten sker i dag med stöd av polisregisterlagen och förordningen om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet samt med stöd av tillstånd av Datainspektionen.

Regeringen anser i likhet med Kammarrätten i Jönköping och Datainspektionen att det är en angelägen åtgärd att i lag reglera tullens användning av datoriserade register i brottsbekämpande verksamhet.

Riktlinjerna för uppbyggnaden av en ny struktur avseende register i brottsbekämpande verksamhet som förs inom Tullverket är att regelverket skall anpassas efter de faktiska förhållanden och de tekniska förutsättningar som numera gäller. Vidare skall de övergripande principerna Europarådets rekommendation No R (87) 15, om användning av personuppgifter inom polissektorn beaktas, vilka också gäller i tullmyndigheternas brottsbekämpande arbete. Det innebär bl.a. att olika kategorier av uppgifter så långt som möjligt skall hållas åtskilda efter graden av tillförlitlighet och riktighet och att uppgifter om misstankar och påföljder inte blandas.

Den nya lagen föreslås mot bakgrund härav innehålla bestämmelser om dels vilka centrala register, dels vilka lokala arbetsregister som skall få föras i tullens underrättelse- och spaningsverksamhet med hjälp av ADB. Vidare skall tydligare än idag anges för vilket ändamål och för vilken tullverksamhet som dessa register skall få föras. Lagen skall även innehålla begränsningar för registrering och spridning av personuppgifter för att tillförsäkra att registreringen inte medför en för långtgående kränkning av den personliga integriteten för de registrerade.

Vilka olika register är tullen i behov av?

De olika registren bör utformas med hänsyn till den funktion i tullens arbete som uppgifterna i registret skall ha. Vidare bör man undvika att känsliga uppgifter får onödigt stor spridning eller att uppgifter med olika tillförlitlighet sammanblandas. Därigenom kan principen som tillämpas inom tullen att en tjänsteman i den brottsbekämpande verksamheten skall ha tillgång till alla uppgifter han behöver, men inte till fler uppgifter han behöver, lättare upprätthållas.

Det är viktigt att lagen innehåller tydliga ändamålsbestämmelser som i sin tur styr hur uppgifterna i registren får behandlas och spridas. Enligt vår nuvarande datalagstiftning och de internationella överenskommelserna på dataskyddsområdet är användning och spridning av personuppgifter i strid mot registrets ändamål i princip otillåten. Registren bör således indelas i register för underrättelseverksamhet och spaningsregister. På Lagrådets inrådan har ändamålsbestämmelserna i förtydligande syfte omarbetats i förhållande till lagrådsremissens förslag. För tullens underrättelseverksamhet innebär förslaget den nyheten att datoriserade register för underrättelseverksamhet skall få förekomma i två former, dels i form av ett permanent centralt underrättelseregister, dels som tillfälliga lokala analysregister som arbetsregister för särskilda undersökningar inom underrättelseverksamheten.

För tullens spanings-, kontroll- och brottsutredande verksamhet innebär förslaget att ett spaningsregister som i stort sett är tänkt att motsvara det nuvarande SPADI-registret förs med stöd av lagen i stället för som idag med stöd av förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet. Däremot föreslås inte i detta ärende en lagreglering av de register för den brottsutredande verksamheten som idag förs med Datainspektionens tillstånd nämligen ett centralt re-

gister över tullmål och tillfälliga lokala förundersökningsregister vilket Generaltullstyrelsen och Tullmyndigheten Stockholm önskat. Denna fråga behöver såsom Datainspektionen påpekat utredas närmare och samordnas med vad som kommer att gälla i framtiden för polisens motsvarande register. Frågan om regleringen av dessa register kan därför komma behandlas i samband med den översyn av lagen som redan nu kan förutses i samband med att en ny datalag träder i kraft.

Brott som faller under tullens ansvarsområde

Tullen har i dagsläget befogenhet att ingripa mot och använda tvångsmedel avseende brott mot ett flertal lagar. Brott enligt tullagen (1994:1550) har enbart bötesstraff i straffskalan och bestämmelserna är subsidiära i förhållande till varusmuggningslagen. Brott enligt lagen (1960:419) om förbud mot införsel av spritdrycker straffas uttryckligen enligt varusmuggningslagen. Lagen (1992:1602) om valuta och kreditreglering är avsedd för situationer där Sverige är i krig eller krigsfara samt under andra utomordentliga förhållanden. Brott mot denna lag kan i grova fall dömas till fängelse i högst två år. Brott enligt lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen kan högst föranleda böter. Däremot leder grova brott enligt lagen (1962:120) om straff i vissa fall för oriktig ursprungsdeklaration och lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner till fängelsestraff om högst två respektive fyra år. Grundstommen i tullen brottsbekämpande verksamhet är dock lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Smugglingsbrott är en förhållandevis vanlig brottstyp som till stor del begås av resande. Varusmuggningslagens straffbestämmelser omfattar såväl in- och utförsel av varor i strid mot förbud som undandragande av tull eller annan skatt eller avgift i samband med import eller export. Det centrala brottet varusmuggling omfattar två alternativa förfaranden. Det är således straffbelagt att föra in eller ut varor utan att ge det tillkänna för vederbörlig myndighet. Detsamma gäller för den som lämnar oriktiga uppgifter i tulldeklaration eller på annat sätt vilseleder myndigheterna i samband med tullbehandling av gods. Brottsföresättningar i övrigt är att tull, skatt eller annan avgift undandras staten eller att in- eller utförseln sker i strid mot förbud. På den subjektiva sidan krävs som huvudregel uppsåt men även grov oaktsamhet kan i vissa fall leda till straff för varusmuggling.

Straffskalan för varusmuggling av normal svårighetsgrad innefattar böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet avser narkotika tre år. Är brottet att anse som ringa, med hänsyn till godsets värde och övriga omständigheter, är dock straffet endast böter och om det avser narkotika fängelse högst sex månader. För grov varusmuggling är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år, eller om smugglingen gällt narkotika lägst två år och högst tio år. Vid bedömningen om brottet är grovt skall man särskilt ta hänsyn till om brottet begåtts yrkesmässigt, avsett betydande mängd gods eller av betydande värde, eller gärningen annars varit av särskilt farlig art. Om gärningen gällt

narkotika, skall man beakta om gärningen i övrigt varit ett led i en verksamhet av särskilt hänsynslös art.

Varusmuggningslagen innehåller vidare flera bestämmelser om annat straffbart handlande såsom olovligt förfogande över gods som anmälts hos tullmyndighet, olovlig befattning med smuggelgoods, bristande tillsyn över transportmedel m.m. Försök och förberedelse bestraffas enligt de allmänna reglerna i 23 kap. brottsbalken liksom stämpling till narkotikasmuggling.

Brottslighet som får föranleda att personuppgifter får registreras

Tullens brottsbekämpande verksamhet är inskränkt till brottslighet som i huvudsak rör varors förflyttningar över landets gränser. Redan av det skälet behöver man för tullens del inte överväga vilken typ av brott som kan föranleda registrering. Att generellt utesluta registrering avseende brott av något av de slag tullen har att ingripa mot framstår inte som befogat. Uppgifter som kan hamna hos tullen och som rör helt andra typer av brott än sådana tullen har att bekämpa skall dock inte få registreras av tullen i dess register, oavsett hur allvarlig denna brottslighet kan tänkas vara.

Att behandla personuppgifter med hjälp av informationsteknik medför särskilda möjligheter till avancerad informationsbehandling som å ena sidan betydligt underlättar det brottsbekämpande arbetet men kan å andra sidan medföra risk för oacceptabel integritetskränkning. Att registrera personuppgifter som framkommer i underrättelse- och spaningsverksamhet och som inte ännu lett till misstankar om något konkret brott kan medföra en för långtgående integritetskränkning om man tillåter en alltför omfattande registrering. Vart efter uppgifter tillkommer och en från början svag misstanke förstärks och leder till en förundersökning avseende ett konkret brott väger emellertid hänsynen till den personliga integriteten för den misstänkte mindre tungt. Av integritetshänsyn bör således användning av datoriserade register för underrättelseverksamhet, dvs. i verksamhet där misstanken om brott ännu inte konkretiserats så att förutsättningarna för förundersökning är uppfyllda, begränsas till kvalificerad brottslighet. Registrering i underrättelseverksamhet bör därför förbehållas sådan verksamhet som riktar sig mot allvarlig brottslig verksamhet (jfr avsnitt 7.1 s. 38 ff.). Spaningsregister bör däremot som idag få användas i spanings- och kontrollverksamheten för alla typer av brott som tullen enligt lag eller förordning har befogenhet att ingripa mot, om registreringen är av särskild betydelse för brottsbekämpningen.

Vilka sorters personuppgifter får registreras i tullens register i brottsbekämpande verksamhet?

Registren kommer förutom uppgifter om varor och transportmedel och juridiska personer att innehålla en hel del uppgifter om enskilda personer och frågan är vilka personuppgifter som bör få förekomma i de olika registren. En grundläggande förutsättning för att få registrera perso-

nuppgifter är att de skall vara nödvändiga för respektive registers ändamål och att kriterierna avseende t.ex. misstankegrad m.m. som gäller för respektive register är uppfyllda.

Personuppgifter som genomgående kan anses nödvändiga både i register för underrättelseverksamhet och i spaningsregister är uppgifter om en misstänkt persons identitet såsom namn, kön, personnummer och kännetecken samt personens bostadsadress och arbetsplats. Därutöver synes uppgifter om orsaken och händelsen som gör att man sätter personen i samband med brottslig verksamhet vara nödvändiga uppgifter i sammanhanget. Andra nödvändiga uppgifter kan vara hänvisningar till andra personer i registren som antas vara inblandade i samma brottslighet samt hänvisningar till andra register personen förekommer i.

Uppgifter som är att beteckna som särskilt känsliga personuppgifter om en persons t.ex. hälsa, politiska åskådning, religiösa tro, sexuella läggning, ras eller etniska ursprung utgör aldrig ensamt grund för registrering i något av tullens register inom brottsbekämpningen. Om andra omständigheter gör att det finns anledning att registrera uppgifter om en person bör det dock, under förutsättning att det är oundgängligen nödvändigt, vara tillåtet att också registrera uppgifter av detta slag som komplettering till de uppgifter som motiverade registreringen av personen ifråga. Lagen bör såsom Datainspektionen påpekat som extra skydd innehålla ett förbud mot att sådana uppgifter används som sökbegrepp i registren.

Tullens verksamhet är i stor utsträckning inriktad på brottslig verksamhet med anknytning till varor och transporter. Personuppgifter är må hända i ett första läge därför av mindre intresse än uppgifter om fordon, fartyg och varor och företag m.m. även om sådana också har stor betydelse eftersom det endast är personer som kan dömas för varusmugglingsbrott. Registrering av uppgifter om varor och transportmedel bör därför få ske, även om ägaren till eller innehavaren av egendomen inte kan antas vara inblandad i den aktuella brottsligheten och uppgiften endast indirekt kan hänföras till denne. Det bör dock anges vid registreringen att denna person inte är misstänkt. I praktiken är det oftast juridiska personer som är ägare till större varusändningar och transportmedel för yrkesmässiga transporter och det är mindre vanligt att sådan egendom tillhör enskilda personer. Sådana uppgifter som inte kan hänföras till en enskild person är överhuvudtaget inte att betrakta som personuppgifter och omfattas inte av samma begränsningar vid registrering.

Juridiska personer åtnjuter inte samma grundlagsfästa skydd vid registrering som fysiska personer. Företagsuppgifter och uppgifter som inte avser en identifierad eller identifierbar fysisk person bör också kunna registreras i betydligt större utsträckning än personanknutna uppgifter. Man måste dock vara medveten om att en ovarsam hantering av uppgifter om företag som inte i sig självt används för eller sätts i samband med brottslig verksamhet kan orsaka betydande skada för företaget. Regeringen tar för givet att en allmän försiktighet och återhållsamhet till att registrera företagsuppgifter, så att bara uppgifter som

nödvändiga för registrets ändamål registreras, iakttas av tullmyndigheterna och att man i hanteringen tillser att inte företagsuppgifter sprids utöver vad som är nödvändigt.

Prop. 1997/98:11

7.1 Register för underrättelseverksamhet

Regeringens förslag: Tullen får inrätta datoriserade register för underrättelseverksamhet avseende allvarlig brottslig verksamhet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag

Remissinstanserna: Med undantag av *Industriförbundet* och *Grossistförbundet* har remissinstanserna ställt sig positiva till inrättandet av register för underrättelseverksamhet. Ett stort antal remissinstanser har dock efterlyst en i lagen närmare definition av vad som avses med "allvarlig brottslighet". *Hovrätten över Skåne och Blekinge* och *Justitiekanslern* framhåller att tullens brottsbekämpande verksamhet, som i huvudsak rör varusmuggling, tar sikte på brottslighet inom ett mer begränsat område än vad som gäller i den polisiära underrättelseverksamheten. Det bör med hänsyn härtill finnas goda förutsättningar att på tullområdet klart ange vilka typer av brott som skall anses utgöra allvarlig brottslighet. *Tullmyndigheten Helsingborg* anser att promemorians definition av underrättelseverksamhet med den föreslagna utformningen kan tolkas som att även tullens kontrollverksamhet t.ex. kontroll av resande omfattas av definitionen. Tullmyndigheten föreslår att det i definitionen av underrättelseverksamhet tydligare skall anges att verksamheten avser insamling och bearbetning av information och på så vis avgränsas från annan tullverksamhet.

Skälen för regeringens förslag: Underrättelseverksamheten inom tullen har till uppgift att inhämta och analysera uppgifter s.k. underrättelser som kan vara av betydelse för den brottsbekämpande verksamheten. Eftersom verksamheten består i att bearbeta och analysera information från skilda håll och vid behov sprida denna vidare till spanings- och kontrollverksamheten är registerregleringen av central betydelse. Det informationsflöde som tullens underrättelseverksamhet hanterar i dag är så omfattande att det kommit att bli en närmast hopplös uppgift att på manuell väg behandla detta informationsflöde på ett effektivt sätt och att ur materialet kunna göra nödvändiga analyser och prioriteringar. Med tanke på den stora betydelse underrättelseverksamheten redan visat sig ha för tullens möjligheter att avslöja och ingripa mot den allvarliga och organiserade brottsligheten, är det naturligt att pröva om datatekniken kan utnyttjas för att informationen som kommer till tullens kännedom bättre skall kunna tas tillvara, och samtidigt upprätthålla ett tillbörligt skydd för enskilda personers integritet. Insamlandet sker av uppgifter om förhållanden eller omständigheter som tyder på brottslig verksamhet och om personer, varor eller transportmedel som eventuellt kan vara inblandade i brott, utan att någon misstanke om konkret brott ännu uppstått. Informationsmängden som un-

derrättelseverksamheten har att bearbeta och analysera kan dock svårigen ge önskat resultat utan någon form av datorstöd. Användningen av datorteknik i denna verksamhet ger sådana effektivitetsvinster i arbetet med underrättelser att datoriserade register bör tillåtas, innehållande även personuppgifter. Med hänsyn till Sveriges medlemskap i EU och de effekter detta fått för gränskontrollen är en effektivare underrättelseverksamhet även en viktig kompensatorisk åtgärd.

Vad är underrättelseverksamhet?

Det finns i dag inget enhetligt begrepp om vad som är underrättelseverksamhet som avgränsar det från annan verksamhet av brottsbekämpande karaktär. I detta sammanhang uppstår det dock ett behov av att göra en avgränsning av vad som är underrättelseverksamhet, inom vilken personregistrering bör tillåtas med stöd av ADB. Målet med tullens underrättelseverksamhet är att förse spaningsverksamheten med underlag för spaning mot identifierade personer, varor eller transportmedel och kontrollverksamheten med så bearbetad och analyserad information att man kan styra kontrollerna mot misstänkta objekt. Tullens underrättelseverksamhet synes till syfte och arbetsmetodik ha stora likheter med polisens underrättelseverksamhet. För polisens del har Registerutredningen föreslagit en definition av underrättelseverksamhet som avses omfatta aktiviteter riktade mot brottslig verksamhet och inte mot konkreta brott och som har till syfte att klarlägga om brottslig verksamhet har ägt rum, pågår eller kan befaras och således inte utgör förundersökning.

Såsom Tullmyndigheten Helsingborg påpekat är det angeläget att avgränsa tullens underrättelseverksamhet från tullens allmänna kontrollverksamhet vid gränserna. En tydlig markering i definitionen för tullens del av att det rör sig om verksamhet inriktad på informationsbearbetning är därför på sin plats. Underrättelseverksamhet bör i detta sammanhang lämpligen kunna definieras som verksamhet inom tullmyndighet med att samla och bearbeta information för att klarlägga om brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas och som inte är förundersökning.

Allvarlig brottslighet som förutsättning för registrering

Syftet med tullens underrättelseverksamhet är att man med hjälp av bearbetad information och analys skall kunna rikta de operativa resurserna inom brottsbekämpningen mot narkotikabrottslighet och annan allvarlig brottslighet. Verksamheten i sig är således inriktad på brottslighet av allvarlig beskaffenhet. Att ge myndigheterna obegränsade möjligheter att registrera personer som inte ens är misstänkta för att ha begått något konkret brott skulle vara att tillåta för långtgående kränkning i skyddet för den personliga integriteten som inte kan motiveras med något verkligt behov för verksamheten. Av integritetsskäl bör därför användning av datorstöd i underrättelseverksamheten begränsas till allvarlig brottslighet. En lämplig avgränsning för när underrättelseupp-

gifter som innehåller personuppgifter bör få registreras i datoriserade register för underrättelseverksamhet är att uppgifterna ger tullen anledning att anta att brottslig verksamhet av allvarlig beskaffenhet har utövats eller kan komma att utövas. Nästa fråga är vad som i detta sammanhang är att beteckna som allvarlig brottslig verksamhet.

Registerutredningen menar att i detta sammanhang avses med begreppet allvarlig brottslighet sådan brottslighet som kan innefatta brott med högt straffvärde t.ex. grov ekonomisk brottslighet. Dessutom bör med allvarlig brottslighet avses även brott som tagna var för sig inte kan betraktas som allvarliga men som ändå kan få mycket allvarliga konsekvenser om de förekommer i tillräckligt stor omfattning såsom t.ex. seriebrottslighet, ligabrottslighet eller brottslighet utbredd inom en viss bransch.

Flera remissinstanser har efterlyst en närmare definition i lagtexten om vad som avses med allvarlig brottslighet. Ett ur tullperspektiv belysande exempel på denna problematik med avgränsning av brott och brottslig verksamhet kan hämtas ur en artikel av professor Per-Olov Ekelöf (Svensk Juristtidning 1982 s 658 f) som tar upp det fallet att polisen kunnat konstatera att en person lever på stor fot, att denne inte tycks ha någon ordinär yrkesverksamhet, att han då och då träffar personer som misstänks syssla med narkotika och att han ibland reser med flyg till Amsterdam för att sedan dyka upp i Stockholm utan att man alltid kan fastställa hur han kommit in i landet. Enligt Ekelöf är detta ett exempel på misstanke om brottslig verksamhet men som inte är tillräcklig för att inleda en förundersökning eftersom det inte fanns några tecken på att mannen fört in ett visst parti narkotika eller försålt ett sådant.

Som både Hovrätten över Skåne och Blekinge och Justitiekanslern påpekat rör tullens brottsbekämpande verksamhet i huvudsak varusmuggling och det gör att det bör vara lättare att avgränsa vilka typer av brottslighet som skall anses utgöra allvarlig brottslighet. Brottslighet kan såsom Lunds Universitet påpekat inte förekomma utan konkreta brott. Underrättelseverksamheten måste därför alltid i sista hand kunna relateras till vissa konkreta brott och frågan är hur starka bevis som skall föreligga om dessa brott. Enligt regeringens mening måste man hålla i minnet att det under underrättelsestadiet ännu inte är klarlagt vad det rör sig om för brott och att man arbetar med att just klarlägga om det begåtts något konkret brott. Det är därför svårt att ställa upp något krav på att misstanken i detta stadie i brottsutredningen skall avse ett visst brott. En lämplig utgångspunkt bör dock kunna vara att man för att få registrera uppgifter om en person redan i det här stadiet skall misstänka – den lägsta misstankegraden "anledning att anta" – att den aktuella verksamheten eller gärningen innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse två år eller däröver. Det skall för att kvalificera sig för allvarlig brottslig verksamhet således kunna antas bli aktuellt med fängelsestraff på två år eller mer om misstankarna om vad som hänt eller kommer att hända besannas. Det skulle i praktiken utesluta registrering i de fall man inte ens kan misstänka att den brottsliga verksamheten innefattar annat än bötesbrott. Det skulle för tullens del t.ex. in-

nebära att man har åtminstone en misstanke om att det rör sig om narkotikasmuggling, varusmuggling i den övre skalan enligt 1 § och grov varusmuggling enligt 3 § för att kvalificera sig som allvarlig brottslig verksamhet samt grova brott mot lagen om vissa internationella sanktioner och grova brott mot lagen om straff i vissa fall för oriktig ursprungsdeklaration. Det kan för tullens del vara en lämplig avgränsning av vad som i detta sammanhang kan sammanfattas i begreppet allvarlig brottslig verksamhet.

Det blir svårare att definiera och avgränsa förutsättningarna för registrering när det gäller vad som kan kvalificera sig som allvarlig brottslig verksamhet som inte på grund av högt straffvärde utan på grund av sin omfattning skulle vara att betrakta som allvarlig. Innan det finns omständigheter som talar för att brottsligheten har kommit upp i en betydande omfattning är det tveksamt om man i ett register för underrättelseverksamhet skall få föra in personuppgifter när något konkret brott ännu inte misstänks och det dessutom skulle röra sig om en mindre allvarlig brottslighet. I resandetrafiken är det t.ex. inte ovanligt att personer smugglar en mindre mängd alkohol eller tobak. Denna brottslighet är både omfattande och kan sammantaget anses allvarlig ur samhällets perspektiv men det kan ändå inte vara acceptabelt att registrera uppgifter om varenda person som kan misstänkas ha gjort sig skyldig till eller för den delen komma att göra sig skyldig till ett sådant brott. Det är svårt att avgränsa omfattande brottslig verksamhet på ett praktiskt tillämpbart sätt. Enligt regeringens mening bör det därför även för omfattande brottslig verksamhet upprätthållas krav på straffskala som innehåller fängelse på två år eller mer för att brottsligheten skall anses som allvarlig.

Allvarlig brottslig verksamhet som får föranleda registrering i tullens register för underrättelseverksamhet är sammanfattningsvis verksamhet som kan antas innefatta brott som kan föranleda fängelse i två år eller mer och som tullen enligt lag eller förordning har befogenhet att ingripa mot. Motsvarande krav på två års fängelse i straffskalan gäller även omfattande brottslighet.

Uppgifter om brottslighet som inkommer till tullens underrättelseverksamhet kan vara av vitt skilda slag och omfatta inte bara uppgifter om enskilda personer utan även om juridiska personer, fordon och varor, företeelser som inger misstanke, uppgifter om brottstrender och andra uppgifter av mer strategisk karaktär.

En grundläggande förutsättning för att få registrera personuppgifter är att de är nödvändiga för registrets ändamål. Ändamålet med register för underrättelseverksamhet är att dessa på ett strukturerat sätt skall tillhandahålla information om allvarlig brottslighet som i ett senare skede kan användas som underlag för en förundersökning.

Det bör gälla skilda regler och begränsningar för registrering av personuppgifter för underrättelseregister och analysregister eftersom ändamålet och användningsområdet för registren skiljer sig åt. De personuppgifter som generellt bör få förekomma är de som ovan nämnts uppgifter om identitet, adress m.m. samt de omständigheter som ligger till grund för registreringen och uppgifter om personen förekommer i andra register.

Registerutredningen har för polisens del föreslagit att uppgifter som utredningen betecknar som indirekta personuppgifter, t.ex. telefonnummer, kontonummer och fordonsuppgifter, inte skall få registreras i ett underrättelseregister, men däremot i ett analysregister, om inte den person till vilket uppgiften hänför sig till, bilägaren, telefonabonnenten eller kontohavaren, själv kan antas vara inblandad i den brottsliga verksamheten.

Det finns onekligen tungt vägande skäl till att inte få registrera sådana uppgifter som sätter en person i samband med allvarlig brottslig verksamhet om det inte finns några misstankar riktade mot denne. Å andra sidan kan just uppgifter om använda fordon, telefonnummer m.m. utgöra viktiga pusselbitar i arbetet med att nysta upp allvarlig brottslighet.

För tullens verksamhet är uppgifter om varor och transportmedel särskilt viktiga eftersom det är smuggling av varor som kan bestraffas enligt varusmuggningslagen. Det kan nämnas att varor som varit föremål för smuggling eller försök därtill, enligt 9 § varusmuggningslagen kan förverkas, och det saknas därvid betydelse om det är ägaren eller någon annan som gjort sig skyldig till den aktuella brottsligheten. På denna punkt skiljer sig förverkandebestämmelsen från de allmänna bestämmelserna om förverkande i brottsbalken.

För att register för underrättelseverksamhet skall få den effektivitetshöjande effekt i tullens brottsbekämpande verksamhet som är avsikten med att tillåta sådana register, kan man svårigen avstå från registrering av uppgifter om varor och transportmedel även om de tillhör andra personer än de som direkt misstänks vara inblandade i den brottsliga verksamheten. I tullens fall torde skälen väga tyngre för att tillåta registrering av uppgifter om varor och transportmedel, som har samband med eller anknytning till den förmodade brottsligheten, än de integritetsskäl som anförts mot sådan registrering. Inte någon av remissinstanserna

har anmärkt mot en sådan ordning. Tvärtom har Åklagarmyndigheten i Malmö, Åklagarkammaren i Kalmar, Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen framfört åsikten att det är bra att även uppgifter om varor och fordon får registreras. Registrering av uppgifter om varor och transportmedel bör således få ske även i register för underrättelseverksamhet även om inte ägaren till eller innehavaren av egendomen kan antas vara inblandad i den aktuella brottsligheten. En förutsättning är dock att uppgiften förses med upplysning om att det inte finns någon misstanke mot personen ifråga.

Samma formella restriktioner vad gäller registrering av företagsuppgifter som för direkta och indirekta personuppgifter ställs inte upp. Däremot gäller även för sådana uppgifter att de endast skall registreras om de är nödvändiga för registrets ändamål.

7.1.1 Underrättelseregister

Regeringens förslag: I arbetet med att samla in och bearbeta information om allvarlig brottslighet får Generaltullstyrelsen inrätta ett centralt underrättelseregister för tullens underrättelseverksamhet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inte haft något att invända mot att underrättelseregister inrättas. *Kammarrätten i Jönköping* och *Länsrätten i Uppsala län* anser att det i lagtexten närmare bör anges vilka personuppgifter som skall få registreras. *Datainspektionen* framhåller att underrättelseregister inte bör få inrättas lokalt på tullmyndigheterna. *Tullmyndigheten Helsingborg*, *Tull-Kust* och *Lunds Universitet* har reagerat på frasen "konkreta grunder" i lagförslaget och anser att den bör ses över.

Skälen för regeringens förslag: Det internationella informationsutbytet och insamlandet av uppgifter på olika håll inom landet gör att det förekommer en mängd uppgifter om brottslighet i anknytning till den gränsöverskridande trafiken som var för sig eller i just det sammanhanget inte leder till någon direkt åtgärd eller vidare utredning.

Förutom att underrättelseverksamhet bedrivs i form av undersökningar med mer preciserad inriktning på viss brottslighet förekommer också en annan form av underrättelseverksamhet. Genom egna iakttagelser, tips eller upplysningar samlar polisen och tullen oavbrutet in information som ger anledning att misstänka att brottslig verksamhet förekommer även om något konkret brott inte är känt och att grund för att inleda förundersökning således inte föreligger ännu. Dessa uppgifter kan inte desto mindre vara betydelsefulla för att följa upp brottslig verksamhet eller för att se trender i brottsligheten. Vidare kan uppgifterna komma att ha betydelse för någon utredning på annan tullmyndighet eller vara av avgörande betydelse längre fram när andra uppgifter tillkommit och tillsammans med tidigare uppgifter ger skäl att inleda en närmare undersökning. Det är därför viktigt att sådan information kan tas till vara, inte bara manuellt utan också med datorstöd. För

att utnyttja datortekniken så effektivt som möjligt bör information som inhämtas i underrättelseverksamheten, men som inte omedelbart leder till någon åtgärd, ändå få sparas och registreras i ett för tullmyndigheterna gemensamt underrättelseregister för underrättelseverksamhet. Personuppgifter bör dock bara få förekomma i sådant register under vissa villkor. Flera underrättelseregister bör inte förekomma parallellt och därför bör sådant register inte få inrättas av de regionala tullmyndigheterna. Ett gemensamt underrättelseregister som inrättas av Generaltullstyrelsen och som de regionala tullmyndigheterna får ha tillgång till och föra in uppgifter i synes både för tillsyn och integritetsskyddet vara en säkrare lösning.

Ändamålet med och innehållet i tullens underrättelseregister

Ändamålet med tullens underrättelseverksamhet är att tullen med hjälp av analyserad och relevant information effektivare skall kunna ingripa mot kvalificerad brottslighet under tullens ansvarsområde. Syftet med att ta till vara och registrera uppgifter rörande misstänkt allvarlig brottslig verksamhet i ett underrättelseregister är att uppgifterna senare och eventuellt i förening med andra uppgifter kan läggas till grund för att inleda en undersökning rörande viss misstänkt allvarlig brottslig verksamhet. Ett sådant register kan med fördel även användas för sådana uppgifter av strategisk karaktär såsom t.ex. uppgifter som inhämtas om nya brottsmetoder och smugglingsvägar samt trender och uppgifter från utlandet som kan vara av betydelse för underrättelseverksamheten. Sådana strategiska underrättelser innehåller inte i någon större omfattning uppgifter om enskilda personer, men möjligen om juridiska personer. Dessa uppgifter är således inte lika känsliga ur integritetssynpunkt men betydelsefulla i tullens underrättelse- och spaningsverksamhet och bör med fördel kunna samlas i underrättelseregister. Registrets ändamål är således dels att registrets uppgifter om allvarlig brottslig verksamhet skall utgöra underlag för en särskild undersökning, dels att samla och sprida strategiska underrättelseuppgifter inom organisationen.

Vid bedömningen av vilka personuppgifter som ett sådant register bör få innehålla måste man beakta att det rör sig om ett register med underrättelser som kan hänföras till en enskild person och som genom registreringen får viss spridning bland de som arbetar inom tullen med underrättelseverksamhet. Å andra sidan är registret avsett att bli ett effektivitetshöjande arbetsverktyg inom underrättelseverksamheten.

Ett grundläggande krav för registrering av personuppgifter är att uppgiften är nödvändig för att nå ändamålet med registret. Det kvalitetskrav som skall ställas på uppgifterna i ett underrättelseregister är att de var för sig, eller tillsammans med andra uppgifter, bedöms kunna läggas till grund för att inleda en särskild undersökning avseende allvarlig brottslig verksamhet. Underrättelseregistret bör därför endast få innehålla uppgifter om personer, som på konkreta grunder eller omständigheter, själva kan antas befatta sig med allvarlig brottslig verksamhet. Det skall således finnas konkreta omständigheter som pekar på

att denne utövat eller kan komma att utöva allvarlig brottslig verksamhet. Det räcker inte med allmänna kunskaper om en persons livsstil eller att personen tidigare varit inblandad i allvarlig brottslighet. Beviskravet är avsett att motsvara det som gäller för att en person skall anses skäligen misstänkt.

Enligt Registerutredningen bör begreppet skäligen misstanke emellertid undvikas eftersom det hittills använts endast då någon kan pekas ut för ett brott som är så konkretiserat att det finns grund att inleda förundersökning. Lagrådet anser å andra sidan att det kan vara en fördel att använda samma formulering om styrkan i beviskravet skall vara densamma och att risken för sammanblandning med reglerna om förundersökning inte är så stor, även om man använder begreppet skäligen misstanke i stället för ”konkreta grunder” som föreslagits i promemorian. Regeringen delar Lagrådets bedömning.

De kategorier av personuppgifter som bör få förekomma i ett underrättelseregister är med begränsningen för särskilt känsliga uppgifter sådana som allmänt får anses förekomma i tullens register i brottsbekämpande verksamhet dvs. sådana som gäller personens identitet såsom namn, födelsetid eller personnummer, adress, nationalitet, arbetsplats och liknande. Uppgifter om den brottsliga verksamhet personen kan antas befatta sig med och de konkreta omständigheter som knyter personen till den aktuella brottsligheten dvs. orsaken till registreringen är nödvändiga uppgifter. Även hänvisning till andra registrerade personer som kan antas vara inblandade i samma brottsliga verksamhet samt hänvisning till att personen förekommer i annat register såsom t.ex. ett analysregister bör få förekomma. Däremot är uppgifter om familjemedlemmar, bekantskapskrets, arbetskollegor m.m. uppgifter av sådant slag som inte får registreras om inte även dessa personer själva misstänks vara delaktiga i brottsligheten. Uppgifter som kan vara indirekta personuppgifter och är särskilt viktiga för tullen dvs. uppgifter om varor, transportmedel och hjälpmedel bör få registreras i ett underrättelseregister, även om de indirekt kan hänföras till en enskild person som inte kan antas vara inblandad i den aktuella brottsligheten. Detta bör dock få ske endast under förutsättning att uppgifterna om varorna eller transportmedlet förses med notering om att ägaren eller innehavaren inte är misstänkt för den förmodade brottsligheten.

Sammanfattningsvis bör således ett underrättelseregister få inrättas och användas under följande förutsättningar.

1. Ändamålet med registret är att
 - a) informationen i detta register skall kunna läggas till grund för inledande av en särskild undersökning rörande misstänkt allvarlig brottslig verksamhet,
 - b) det skall kunna användas för informationsutbyte om brottstrender, smugglingsvägar, nya brottsmetoder m.m.
2. I registret får förekomma uppgifter som är nödvändiga för registrets ändamål.
3. Uppgifter om enskilda personer som avser identitet och dennes samband med brottslig verksamhet m.m. får registreras om personen i fråga skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva brottslig

verksamhet av allvarligt slag som faller under tullens ansvarsområde att bekämpa. Prop. 1997/98:11

4. Uppgifter om transportmedel och varor och hjälpmedel som, inte direkt men indirekt, kan knytas till en enskild person får registreras om förutsättningarna för att registrera uppgifter om denna person föreligger, eller om notering medföljer den registrerade uppgiften om att personen till vilken uppgiften kan hänföras inte misstänks för den brottsliga verksamheten.
5. Uppgifter får inte genom samkörning inhämtas från andra personregister till underrättelseregistret. Däremot får enstaka uppgifter om personer som härrör från andra personregister som tullen har tillgång till i sin verksamhet registreras t.ex. en uppgift från bilregistret eller fastighetsregistret.

7.1.2 Analysregister

Regeringens förslag: I sådan underrättelseverksamhet inom tullmyndighet som sker i form av särskilda undersökningar rörande viss allvarlig brottslighet skall analysregister få inrättas som tillfälliga register.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har i sak tillstyrkt promemorians förslag om analysregister. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att det lämpligen bör införas ett tillägg som innebär att det skall krävas särskilda skäl för att i analysregister införa uppgifter om personer som inte är misstänkta för brott. *Kustbevakningen och Datainspektionen* anför liknande betänkligheter. *Datainspektionen* anser t.ex. att en begränsning bör införas med innebörden att uppgifter om andra än misstänkta personer endast får registreras om det finns anknytning till en pågående särskild undersökning. *Länsrätten i Uppsala län* anför att lagen bör kompletteras med uppgifter om vilka personuppgifter som skall få registreras. *Justitiekanslern* påpekar att Justitiekanslern som ensam åklagare för brott mot tryck- eller yttrandefrihetsgrundlagens bestämmelser bör underrättas om ett analysregister inrättas i anledning av misstanke om brottslighet på dessa områden.

Skälen för regeringens förslag: För att tullens underrättelseverksamhet i sina större utredningar mer rationellt än i dag skall kunna bearbeta och analysera information bör datortekniken få användas som stöd i analysarbetet. Tillfälliga analysregister bör därför få inrättas i tullens underrättelseverksamhet. Det är emellertid nödvändigt att tydligt avgränsa de fall då analysregister skall få föras och det noggrant reglerade förundersökningsförfarandet kan lämpligen tjäna som förebild. Liksom register får föras för att underlätta arbetet med en förundersökning avseende ett visst brott skall register få föras som stöd i arbetet att komma åt viss allvarlig brottslig verksamhet.

Regeringen har inte för avsikt att med denna registerlag styra hur tullen organisatoriskt lägger upp underrättelsearbetet eller hur arbetet

inom underrättelseverksamheten skall bedrivas. Däremot ser vi behov av att reglera under vilka förutsättningar tullen i arbetet med så pass känsliga personuppgifter skall få använda sig av datorstöd i form av analysregister. Som en första förutsättning för att register skall få föras i underrättelseverksamhet skall gälla att verksamheten är inriktad på att ingripa mot allvarlig brottslig verksamhet. Med allvarlig brottslig verksamhet avses, vilket diskuterats ovan, verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse två år eller däröver. Det skall därför åtminstone finnas anledning att anta att viss sådan brottslig verksamhet har förekommit eller kan förutses. För att analysregister skall få föras inom underrättelseverksamheten bör det vidare krävas att en undersökning rörande den antagna brottsligheten har inletts, en s.k. särskild undersökning. Ändamålet med de analysregister som föreslås skall få föras i anslutning till undersökningar av underrättelsekaraktär bör på motsvarande sätt som register i förundersökningar vara att genom att underlätta tullens arbete med att analysera inhämtat material ge underlag för slutsatser och beslut om åtgärder i en inledd särskild undersökning avseende allvarlig brottslig verksamhet.

Dessa register skall således utgöra ett verktyg för att sammanställa, analysera och bearbeta den information som inhämtas i undersökningar för mer preciserade ändamål inom underrättelseverksamheten. Ett sådant register skall få föras tillfälligt under tiden undersökningen pågår på tullmyndigheten. Analysregistret är till för de som arbetar med undersökningen och dessa register bör därför inte föras centralt för Tullverket utan på de olika tullmyndigheterna, varav Generaltullstyrelsen är en myndighet. Ett sådant register får under dess levnadstid innehålla endast uppgifter som är nödvändiga för undersökningens ändamål.

Ändamålet med och innehållet i tullens analysregister

Ändamålet med ett analysregister inom tullens underrättelseverksamhet är att det skall fungera som arbetsregister i utredningar om misstänkt allvarlig brottslig verksamhet och att uppgifterna i detta efter bearbetning och analys skall kunna utgöra underlag för beslut om att inleda förundersökning eller som underlag för operativa åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott. Vad gäller innehållet så rör det sig om så mångskiftande situationer och så olika omständigheter att en uttömmande beskrivning av förutsättningarna för registrering inte gärna kan ges. I stället för att ingående reglera innehållet i registret framstår det som en mer ändamålsenlig lösning att ha relativt högt uppställda krav på när, för vilket ändamål och under vilka förutsättningar ett analysregister skall få inrättas. Om och när dessa krav är uppfyllda bör det vara tillräckligt att uppgifterna har anknytning till den särskilda undersökningen och det krav för registrering av personuppgifter som gäller för alla register som förs med stöd av lagen nämligen att uppgiften skall vara nödvändig för ändamålet med registret. Det mer specificerade ändamålet med ett analysregister sammanfaller med ändamålet med den särskilda undersökningen och personuppgifterna som registre-

ras skall således vara nödvändiga för och ha anknytning till den särskilda undersökningen och till den förmodade brottsligheten.

De slag av uppgifter som finns i ett underrättelseregister bör få inhämtas till ett analysregister, som ju syftar till att knyta ihop sådan information till en välunderbyggd analys som grund för operativa insatser i form av spaning, kontroll eller tvångsåtgärder. Även andra personuppgifter och uppgifter om andra personer t.ex. familjemedlemmar eller arbetskamrater som inte själva kan antas ta befattning med den förmodade allvarliga brottsligheten kan dock förekomma i ett analysregister om uppgiften är nödvändig och har anknytning till undersökningen, men sådana uppgifter skall förses med upplysning om att denna person inte är misstänkt. Uppgifterna i ett analysregister skall med hänsyn till dess ändamål och känsliga innehåll inte spridas mer än absolut nödvändigt. I princip är det bara de tjänstemän som arbetar med den särskilda undersökningen som skall ha tillgång till analysregister.

För att i en särskild undersökning effektivt kunna utnyttja den information som finns tillgänglig bör även uppgifter i andra personregister få överföras till ett analysregister. Ett medgivande till att med hjälp av ADB inhämta uppgifter från andra register som förs av tullen eller polisen bör således ges avseende analysregister. En möjlighet för Datainspektionen, Justitieombudsmannen och Justitiekanslern att i efterhand kontrollera underrättelseverksamheten och den registrering av personuppgifter som förekommit i samband därmed kan åstadkommas genom krav på noggrann ändamålsbeskrivning i beslutet att inrätta ett analysregister. En anmälan till Datainspektionen för varje analysregister bör kunna undvaras genom att Generaltullstyrelsen får ansvar för att löpande föra en förteckning över analysregistren inom Tullverket. Datainspektionen kan då istället för att ge föreskrifter för vart och ett av analysregistren ges befogenhet att meddela generella föreskrifter för analysregistren.

Sammanfattningsvis föreslås således att tullmyndigheterna i sin underrättelseverksamhet får föra analysregister under följande förutsättningar.

1. Det finns anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet utövas eller kan komma att utövas.
2. En särskild undersökning rörande denna allvarliga brottsliga verksamhet har inletts inom underrättelseverksamheten.
3. Syftet med analysregistret skall vara att ge underlag för ett beslut att inleda en förundersökning eller om åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott.
4. Ett beslut om att inrätta ett analysregister skall tydligt ange ändamålet med den särskilda undersökningen och registret.
5. Analysregistret får bara bestå under den tid den särskilda undersökningen pågår och inte under längre tid än ett år, om inte det är absolut nödvändigt för att undersökningen skall kunna avslutas.
6. Endast personuppgifter som för varje särskilt fall bedöms vara nödvändiga för syftet med undersökningen och registret och ha anknytning till den särskilda undersökningen får registreras.

Regeringens förslag: Bestämmelser som reglerar tullens nuvarande register i den brottsbekämpande verksamheten förs in i den föreslagna lagen med de justeringar som föranleds av att registret inte längre förs med stöd av polisregisterlagen. Registret förses även med en tydligare ändamålsbestämmelse.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta har inte närmare kommenterat förslaget. *Generaltullstyrelsen* och *Tullmyndigheten Stockholm* har anfört att lagen (1994:1550) om privatinförsl av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen skall tas med i uppräkningslagen. *Tullmyndigheten Helsingborg* och *Tull-Kust* däremot föreslår att uppräkningslagen och förordningar tas bort.

Skälen för regeringens förslag: Även i tullens operativa brottsbekämpande verksamhet behövs register som stöd för spanings- och kontrollverksamheten avseende misstänkta och konstaterade brott. Uppgifter som är av särskild betydelse för spaning och kontrollverksamhet vid gränserna avseende sådan brottslighet som tullen har att bekämpa bör därför få registreras i ett centralt gemensamt spaningsregister.

Spaningsverksamheten och kontrollverksamheten vid gränserna är till skillnad mot underrättelseverksamheten mer inriktad på operativa åtgärder för att avslöja och ingripa mot konkreta brott. Spaningsverksamheten är en målinriktad verksamhet som riktar sig mot misstänkta objekt eller personer. Den målinriktade spaningen är ofta en förutsättning för att ingripa mot den grövre brottsligheten genom att med stöd av relevant information från underrättelseverksamheten inrikta sig på att få misstankar och hypoteser bekräftade eller undersöka om det finns skäl att förkasta dessa. Spaningsverksamheten består av såväl fysisk spaning som annan övervakning av trafiken över gränserna. I kontrollverksamheten vid gränserna har tullen möjligheter att genomföra fysiska kontroller och har befogenhet att ingripa med en rad tvångsmedel. En del av dessa tvångsmedel får användas i den reguljära kontrollen vid gränserna och vid efterkontroller av företag utan att det finns misstanke om brott. Om det uppstår en misstanke om brott använder man sig i stället av varusmuggningslagens bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel såsom husrannsakan, beslag och kroppsvisitation m.m.

I det nuvarande s.k. SPADI-registret (en förkortning av spaningsdiariet) som förs med stöd av förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet samlas och registreras information om brott som tullen har befogenhet att ingripa mot. Uppgifter om brott mot annan lagstiftning än den i förordningen uppräknade får inte registreras. En förutsättning för registrering av uppgifter om personer är att de misstänks för brott enligt de i förordningen uppräknade lagarna. Uppgifter om varor och fordon m.m. som inte är direkta per-

sonuppgifter får registreras om varorna eller transportmedlet misstänks ha samband med sådant brott.

Det är först i det stadiet då det finns misstanke mot en person som personuppgifter om denne får registreras och under förutsättning att registreringen är av särskild betydelse för brottsbekämpningen. Uppgifterna skall gallras ur registret när misstanken inte längre kvarstår t.ex. när någon dömts för brottet eller misstanken visade sig obefogad.

För att anknyta till det nuvarande registret bör ett register för spaningsverksamheten och kontrollverksamheten kunna betecknas som ett spaningsregister. Någon mer genomgripande ändring i de nuvarande bestämmelserna är inte avsedd. Det kan däremot finnas anledning att se över reglerna för detta register i samband med den kommande översynen av lagen, med hänsyn till vad som kan komma att gälla för polisens motsvarande register i framtiden. Regleringen bör därför tills vidare kunna behållas relativt oförändrad, men bör kompletteras med en mer uttrycklig ändamålsbestämmelse och en något tydligare bestämmelse om förutsättningarna för registrering av direkta personuppgifter och indirekta personuppgifter om varor, transportmedel och hjälpmedel på motsvarande sätt som föreslås för underrättelsesregistret. Dessutom bör såsom Lagrådet påpekat en terminologi användas som överensstämmer med de övriga registren som regleras i lagen i den mån det är möjligt.

Ändamålet med och innehållet i spaningsregistret

Det nuvarande SPADI-registret är ett gemensamt register för tullmyndigheterna till vilket Generaltullstyrelsen och de regionala tullmyndigheterna har åtkomst och får föra in uppgifter. Det övergripande ansvaret och för systemförvaltningen är Generaltullstyrelsens kontrollbyrå. Någon direkt ändamålsbestämmelse för det nuvarande registret finns emellertid inte. Ett registers ändamål är emellertid viktigt för att avgränsa tillåten användning från otillåten och får betydelse för i vilken omfattning uppgifterna kan spridas eller lämnas ut.

En ändamålsbestämmelse för spaningsregister kan uttryckas så att spaningsregistret syftar till att underlätta tillgången till uppgifter med anknytning till brott som förövats eller kan antas ha förövats och som faller under tullens ansvarsområde.

Innehållet i dagens register består av fem olika grupper av uppgifter;

1. notiser som innehåller beskrivning av en i tullsammanhang brottslig företeelse,
2. uppgifter om fysiska personer om förutsättningarna för registrering är uppfyllda,
3. uppgifter om väg- eller terrängfordon,
4. uppgifter om organisation med vilket avses uppgifter om juridiska personer inklusive enskild näringsverksamhet,
5. uppgifter om farkoster vilket innefattar fartyg, luftfartyg, järnvägs-vagn eller container.

De fyra sista grupperna består av faktauppgifter om vad som betecknas som objekt. Uppgifterna om de olika objekten registreras var för

sig i sin respektive grupp och händelsen/notisen för sig. För att få en sammanhängande information får man länka samman notiserna med objektuppgifterna. Registret används för att i trafikströmmen genom s.k. spärrar fånga upp något objekt som i detta sammanhang är intressant ur tullmyndigheternas synvinkel. Vidare innehåller registret operativa och strategiska underrättelser. Operativa underrättelser avser uppgifter om misstänkta objekt som inte uppfyller kriterierna för spärr. Strategiska underrättelser är notiser med uppgifter och information om smugglingsvägar och metoder och tendenser m.m. Dessa underrättelser är oftast inte länkade till några objekt.

Sammanfattningsvis bör det föreslagna spaningsregistret rätt väl motsvara dagens SPADI-register. För personuppgifter gäller att de får registreras först när en person kan misstänkas för ett brott som tullen har befogenhet att ingripa mot. Personuppgifterna i spaningsregistret införs, till skillnad från underrättelseregistren, således först när misstankarna är mer konkretiserade till att avse ett brott och en särskild person är misstänkt för detta. Även varor och transportmedel som har samband med brott bör liksom hittills få registreras i detta register. Även i detta register bör dock sådana uppgifter föras med särskild upplysning om uppgifterna indirekt kan hänföras till en person som inte kan misstänkas för det aktuella brottet.

8 Utlämnande, säkerhet och gallring i registren

Uppgifterna i tullens register i den brottsbekämpande verksamheten är av känslig natur. Det är således viktigt att personuppgifterna i registren omfattas av ett fullgott sekretesskydd och att uppgifterna inte sprids utöver vad som är nödvändigt för att åstadkomma önskat resultat i den brottsbekämpande verksamheten. Tulltjänstemän har olika behov av information beroende på det arbete de utför. Tillgången till information i register regleras med tilldelning av behörighet efter principen att man skall ha tillgång till alla uppgifter man behöver och inte ha tillgång till fler uppgifter än man behöver. För att förhindra obehörig användning tilldelas tulltjänstemännen behörighetskort.

8.1 Sekretesskyddet för registeruppgifter

Regeringens förslag: Tullens register i brottsbekämpande verksamhet skall tills vidare omfattas av den absoluta sekretess som gäller för polisregister och det nuvarande SPADI-registret, vilket som kräver en ändring i 7 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100).

Promemorians förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft något att invända mot förslaget. *Datainspektionen* anser dock att frågan om den enskildes rätt till uppgifter om sig själv visserligen bör vara likartade för alla register av denna typ men att denna viktiga insynsfråga måste tas upp till behandling redan i samband med att dessa känsliga register införs.

Skälen för regeringens förslag: Tullens register i den brottsbekämpande verksamheten skall föras med stöd av den föreslagna lagen i stället för som i dag, med stöd av polisregisterlagen. Det innebär att tullens register i den brottsbekämpande verksamheten släpper den nuvarande kopplingen till polisregisterlagen och därmed också till regeln om absolut sekretess för polisregister enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen.

Det är flera sekretessbestämmelser som reglerar hanteringen av uppgifter inom tullens brottsbekämpande verksamhet. Till skydd för myndighetens brottsbekämpande verksamhet gäller sekretess för uppgifter dels under förundersökning, dels i verksamheten med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen om det kan antas att syftet med pågående åtgärder eller framtida verksamheten skadas om uppgifter röjs. Till skydd för den enskilde finns motsvarande reglering i 9 kap. 17 § samma lag. Den enskilde har i de flesta sammanhang rätt att med stöd av 14 kap. 4 § sekretesslagen ta del av uppgifter om sig själv. Detta gäller dock inte för uppgifter i register som förs med stöd av polisregisterlagen. Enligt 7 kap. 17 § sekretesslagen gäller nämligen absolut sekretess i fråga om uppgifter i kriminal- och polisregister eller register, som liksom tullens, förs med stöd av polisregisterlagen. Denna absoluta sekretess gäller däremot endast för personuppgifter (jfr RÅ 1982 2:68 II och Ab 342). Uppgifter om varor, transporter, företag brottstrender m.m. kan således enbart omfattas av sekretess i den mån det kan ske med stöd av 5 kap. 1 § sekretesslagen.

Registerutredningen har i sitt slutbetänkande (SOU: 1997:65) tagit frågan om sekretessen under övervägande och föreslagit att man omprövar behovet av den i förhållande till övriga sekretesslagen, ovanliga regeln om absolut sekretess. Utredningen drar slutsatsen att reglerna om sekretess för polis- och kriminalregister bör ändras så att de bl.a. ger samma skydd för känsliga uppgifter oavsett om de förvaras i register eller ej. Utredningen föreslår att sekretessen för polis- och kriminalregister regleras på motsvarande sätt som för andra känsliga uppgifter. Uppgifterna i sådana register bör således kunna lämnas ut efter en skadeprövning. Såvitt gäller uppgifter i polisregister föreslås att omvänt skaderekvisit – dvs. att sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att det medför skada – skall gälla för uppgifter om en person som är dömd för brott, misstänks för eller har varit misstänkt för brott, kan antas ägna sig eller har ägnat sig åt brottslig verksamhet eller kan komma att begå allvarliga brott.

Denna fråga om den enskildes rätt till insyn berör emellertid flera typer av register i brottsbekämpande verksamhet. Remissbehandlingen av Registerutredningens förslag har alldeles nyligen blivit färdig och regeringen har inte tagit ställning i denna fråga ännu. I avvaktan på detta föreslås därför att de nu föreslagna registren omfattas av samma

sekretess som de nuvarande och att regeringen får återkomma i denna i och för sig angelägna fråga. En översyn av den föreslagna lagen förutses behöva ske relativt omgående inför en ny datalag. Regeringen finner inte skäl att i nuläget föregå remissbehandlingen utan avser att vid denna översyn återkomma med ett slutligt ställningstagande i frågan om den enskildes möjligheter till insyn. Personuppgifter i de nu föreslagna registren bör därför tills dess omfattas av samma sekretessskydd som nuvarande register. Mot denna bakgrund föreslås en ändring i 7 kap. 17 § sekretesslagen med denna innebörd.

8.2 Utlämnande av uppgifter ur registren

Regeringens förslag: Uppgifter i register som förs med stöd av lagen skall lämnas ut till tillsynsmyndigheterna Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och Datainspektionen, till domstol och regeringen om uppgifterna behövs för omprövning av ett beslut om utlämnande av uppgifter ur register och till åklagare i anledning av förundersökning. Vidare får uppgifter lämnas ut till polismyndigheter och Kustbevakningen samt till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer via tullinformationssystemet eller om det följer av internationella överenskommelser.

Promemorians förslag avviker i viss mån från regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser har påtalat behovet av den egna myndighetens behov av uppgifter ur de aktuella registren. *Industriförbundet* och *Grossistförbundet* motsätter sig att uppgifter lämnas vidare för bearbetning och hantering på europeisk nivå.

Skälen för regeringens förslag: Tullens register i brottsbekämpande verksamhet kommer enligt förslaget även fortsättningsvis att innehålla bl.a. personuppgifter som det både ur integritetssynpunkt och ur brottsbekämpande perspektiv är ytterst olämpligt att de sprids till andra än de som oundgängligen behöver uppgifterna för sin verksamhet. Den absoluta sekretessen gör att uttömmande regler behövs för när och till vilka uppgifter skall få lämnas ut. En grundläggande princip för personskyddet är att personuppgifter i ett register i princip inte skall användas för annat ändamål än för vilket det registrerades. Med tanke på att registren till stor del kommer att innehålla mer eller mindre känsliga personuppgifter bör ändamålsprincipen ha avgörande betydelse för uppgiftsutlämnande.

Uppgifter skall självklart lämnas till de olika tillsynsmyndigheterna, Justitiekanslern, Justitieombudsmannen samt Datainspektionen i deras tillsynsverksamhet. Vidare bör åklagare som behöver uppgifterna inför och under en förundersökning rörande brottsligheten få tillgång till registeruppgifter. Detta är en nyhet för tullens del, men framstår som motiverat för en effektiv brottsutredning. De åklagarmyndigheter som avgivit remissvar över promemorian har angivit att det är viktigt att åklagare får ta del av uppgifter ur registren också innan förundersökning inletts. Riksåklagaren anför att samverkan mellan tull och åklaga-

re redan på ett tidigt stadium är den arbetsform som oftast är att föredra, inte minst av effektivitetsskäl. Om åklagarna själva kan följa underrättelseverksamheten och spaningsverksamheten förbättras möjligheterna till ett aktivt förundersökningsledarskap. Åklagare kan t.ex. behöva uppgifter för att besluta om förundersökning skall inledas. Regeringen finner att det inte skulle strida mot registrens övergripande ändamål att stärka det brottsbekämpande arbetet om åklagare får tillgång till uppgifterna även innan en förundersökning har beslutats. Regeringen föreslår därför att åklagare även för att kunna ta ställning till frågan om att inleda förundersökning kan få rätt att ta del av uppgifter ur registren.

Domstolsprövning av uppgifter i register av detta slag torde endast bli aktuellt när ett beslut om vägran att utlämna eller ändra uppgifter i registren överklagas till domstol. Domstolen bör då följdriktigt för sin prövning av överklagandet ha tillgång till uppgifterna som omfattas av sekretessprövningen. Däremot finns det inte skäl att ge domstolar någon allmän rätt därutöver att ta del av uppgifter i registren. En myndighets överklagande av en annan myndighets avslag på begäran att ta del av uppgifter prövas av regeringen enligt 15 kap. 8 § sekretesslagen. Även regeringen måste i ett sådant ärende på samma sätt som en domstol ha rätt att ta del av de uppgifter begäran avser.

I promemorian föreslås inte någon särskild reglering av polisens rätt att få ta del av uppgifter i tullens register. Polisens och tullens ansvarsområde överlappar emellertid varandra i brottsbekämpningen och polisen har samma rätt som tullen att ingripa mot brott enligt de aktuella tullrelaterade lagarna. För en effektiv och ändamålsenlig brottsbekämpning bör Rikspolisstyrelsen och andra polismyndigheter få ta del av uppgifter i registren. Det kan nämnas att polisen idag har terminalåtkomst till tullens SPADI-register. Regeringen bör lämpligen i föreskrifter närmare reglera uppgiftsutbytet mellan dessa myndigheter.

Kustbevakningen har idag möjligheter att få del av uppgifter ur tullens SPADI-register och anför i sitt remissvar att det redan pågående samarbetet mellan tull, polis och Kustbevakning fungerar väl, men att det kan förfinas och effektiviseras. Kustbevakningen föreslår därför att myndighetens ledningscentraler skall få terminalåtkomst till tull- och polisregister. Kustbevakningen bedriver brottsbekämpande verksamhet till sjöss och myndigheten anser att det i en sådan situation vore resursslöseri att inte ge Kustbevakningen och dess tjänstemän direkt tillgång till registren. Regeringen finner dock att det är tveksamt om Kustbevakningen har sådant behov av t.ex. underrättelseuppgifter att myndigheten skall ges sådan generell möjlighet att ta del av uppgifter i samtliga register som regleras i lagen. Regeringen finner att Kustbevakningen som har som uppgift att bl.a. ingripa mot varusmuggling och har rätt att operativt ingripa med brottsbekämpande åtgärder, visserligen bör tillhöra den kategori myndigheter till vilken tullmyndighet kan lämna ut uppgifter i registren men att regeringen bör föreskriva i vilken ordning och till vilka register uppgifter kan utlämnas till Kustbevakningen.

Skattemyndigheterna Riksskatteverket (RSV), Skattemyndigheten i Stockholm län, Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län samt särskilda skattekontoret i Ludvika anför i remissyttranden att det är av stor vikt att skattemyndigheterna ingår i den krets av myndigheter som får tillgång till registren avseende väsentlig information för beskattning och kontrollverksamhet – särskilt gäller det de skattemyndigheter som bedriver verksamhet inom punktskatteområdet och inom skattemyndigheternas kommande skattekriminalverksamhet. RSV anför bl.a. att om inte samtliga skattemyndigheter kan få sådan tillgång bör dock särskilda skattekontoret och de fyra skattemyndigheter som reviderar punktskatter få sådan tillgång. Regeringen finner att kampen mot den ekonomiska brottsligheten och kontrollverksamheten på punktskatteområdet är en samhällelig angelägen och prioriterad verksamhet. Skattemyndigheterna har emellertid inte i dag en brottsbekämpande funktion på så sätt att man äger ingripa mot brottslighet under dess verksamhetsområde på samma sätt som tullmyndigheterna har. Det är svårt att i dagens läge finna annat än att skattemyndigheterna inte har den brottsbekämpande inriktning på verksamheten att det skulle vara förenligt med registrens ändamål att skatteförvaltningen för beskattningsändamål får ta del av uppgifter i de aktuella registren. Inte heller inom Tullverket föreslås uppgifter i registren få användas i arbetet med tulltaxering. I avvaktan på att skattemyndigheternas organisation avseende dess brottsbekämpande verksamhet blivit klar, och Skattekriminalregisterutredningen (dir.1996:89) som för närvarande arbetar med skattebrottsenheternas kommande behov av register arbetat färdigt, finner inte regeringen att det nu finns tillräckligt starka skäl för att inkludera skattemyndigheterna bland de myndigheter som enligt lagen skall få tillgång till uppgifter ur registren.

Lagens bestämmelser bör vidare utformas så att utlämnande får ske till myndigheter i andra länder eller till mellanstatliga organisationer. i enlighet med vad Sverige åtagit sig i en internationell överenskommelse eller i EU-arbetet. Informationsutbyte med andra länder förekommer redan idag i brottsbekämpande verksamhet bl.a. med stöd av bilaterala tullsamarbetsavtal och den förordning inom EU om ömsesidigt bistånd och som nu kompletteras med EU:s tullinformationssystem. Uppgifter ur SPADI lämnas enligt nuvarande regler ut till utlandet med stöd av 6 § förordningen om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet. Den föreslagna lagregleringen innebär bl.a. att det i detta finns ett bemyndigande för att svenska tullmyndigheter att även i framtiden lämna uppgifter till utlandet i den mån Sverige med riksdagens godkännande överenskommit om detta eller i enlighet med den nya EG-förordningen 515/97 om ömsesidigt bistånd. Det innebär att tullmyndighet med stöd av bestämmelsen har möjlighet föra in uppgifter i EU:s tullinformationssystem, vilket kommer att beröras närmare i kapitel 9 och 10 och t.ex. lämna uppgifter till Europol.

Regeringen avser att närmare föreskriva om spridning och utlämnande av uppgifter inom tullmyndighetens olika verksamhetsgrenar och till andra tullmyndigheter, polismyndigheter och Kustbevakningen. Begränsningar och inskränkningar är motiverade särskilt avseende

analysregistren, vars innehåll inte skall spridas till fler än absolut nödvändigt. Direktåtkomst till analysregister bör t.ex. i princip inte få ges andra än de som arbetar med ärendet inom myndigheten.

Utlämnande av uppgifter om den enskilde själv kan oftast vägras med hänvisning till 5 kap 1 § sekretesslagen som medförande risk för skada för den brottsbekämpande verksamheten. För uppgifter i registren gäller i dagsläget absolut sekretess och ger inte den enskilde någon rätt att ta del av uppgifter om sig själv. Denna fråga skall såsom vi ovan redogjort för, behandlas inom en snar framtid i anledning av de överväganden som följer av Registerutredningens förslag till reglering av polisens register.

8.3 Gallring av uppgifter

Regeringens förslag: Personuppgifter i registren skall gallras när de inte längre behövs. I underrättelseregister skall det ske senast efter tre år. Ett analysregister skall gallras i samband med att den särskilda undersökningen avslutas och i princip efter senast ett år. Om det är av särskild betydelse för att en särskild undersökning skall kunna avslutas får tiden för analysregistret dock förlängas. De nu gällande bestämmelserna om gallring av uppgifter i spaningsregistret behålls i sak oförändrade.

Promemorians förslag avviker från regeringens i fråga gallringstiden för personuppgifter i underrättelseregister.

Remissinstanserna har i flera fall ansett att den föreslagna gallringstiden på ett år i underrättelseregister är för kort. Riksarkivet motsätter sig att analysregistren gallras överhuvudtaget med hänsyn till behovet av insyn och kontroll samt för forskningens behov. *Åklagarmyndigheten i Kalmar* anför att uppgifter i spaningsregistret bör gallras även vid åtalsunderlåtelse.

Skälen för regeringens förslag: Grundtanken med uppgifter i register av detta slag, där känsliga uppgifter förekommer, är att de skall få stå kvar i ett register endast så länge som uppgifterna behövs för det syfte för vilka de infördes i registret. Därefter skall de tas bort ur registret. Det behövs särskilda bestämmelser om gallring av uppgifter i registren.

För spaningsregistret bör de nuvarande gallringsbestämmelserna kunna behållas relativt oförändrade i avvaktan på den mer genomgående översynen av detta register i samband med översynen av polisens register. Frågan är vilka gallringstider som bör ställas upp i det nya underrättelseregistret och för analysregistren.

Det är naturligt att uppgifter i de permanenta och gemensamma registren som underrättelseregistret och spaningsregistret gallras efter viss tid eftersom mängden av information annars blir ohanterligt stor. Även av integritetshänsyn är det angeläget att uppgifter i dessa register inte får stå kvar hur lång tid som helst. Det finns härvid anledning att framhålla att personuppgifter, enligt punkt 7 i Europarådets rekom-

mendation om användning av personuppgifter inom polissektorn, skall gallras om de inte längre är nödvändiga för de ändamål för vilka de lagrades. Det skall enligt samma punkt i rekommendationen också finnas bestämmelser om hur länge olika kategorier av personuppgifter får bevaras. Dessa bestämmelser kan antingen stå i lag eller tas fram i samarbete med den nationella tillsynsmyndigheten.

Underrättelseregister

En gallringstid föranleds av att det är angeläget att uppgifterna i underrättelseregistret blir föremål för bearbetning och inte blir en uppsamlingsplats för uppgifter som inte anses förtjäna att en särskild undersökning inleds. Med hänsyn till integritetsaspekten och det önskvärda i att uppgifter i underrättelseregistret bearbetas eller gallras ut så snart som möjligt bör uppgifter om personer och personanknutna uppgifter i underrättelseregistret gallras ur registret.

I promemorian föreslås att uppgifter i tullens underrättelseregister (i promemorian kallat informationsregister) skall gallras när de inte längre behövs och senast efter ett år.

Flera brottsbekämpande myndigheter som yttrat sig över promemorian påpekar att underrättelseverksamhet kan vara en mycket tidskrävande verksamhet och att en gallringstid på ett år är alldeles för kort tid och föreslår därför en gallringstid på tre år. Regeringen delar remissinstansernas uppfattning att gallringstiden för underrättelseregistret bör bestämmas till tre år. För att en personuppgift därefter skall få stå kvar bör krävas att en särskild undersökning har inletts som berör personen och bör då få stå kvar tills dess undersökningen är avslutad. För uppgifter i underrättelseregister som inte utgör personuppgifter, t.ex. är av strategisk art eller beskrivning av brottsutveckling, föreligger inget behov av en bestämd gallringstid.

Analysregister

Med tanke på det känsliga innehållet bör inte ett analysregister existera längre tid än vad som är nödvändigt för att utföra undersökningen. Ett år, med möjlighet till förlängning enligt särskilt motiverat beslut, torde vara en lämplig tidsgräns.

När tidsgränsen för registret har gått ut bör det inte vara tillräckligt att undersökningen dragit ut på tiden för att registret skall få fortsätta att föras. Endast i undantagsfall skall ett register få fortsätta existera efter den tidpunkt som bestämdes vid inrättandet av registret. Regeringen finner att en generell tidsgräns med begränsade förlängningsmöjligheter är en ändamålsenlig lösning för analysregistren. Med tanke på det känsliga innehållet bör inte ett analysregister bestå längre än vad som är nödvändigt för att slutföra den särskilda undersökningen. Remissinstanserna har heller inte haft något att invända mot den föreslagna tidsgränsen på ett år, med möjlighet till förlängning.

Innan registret avslutas bör de uppgifter som kan vara av betydelse för fortsatta åtgärder överförs t.ex. till en förundersökning. Vidare av-

slutas analysen och undersökningen lämpligen med någon form av rapport eller liknande om vad som framkommit och vilka slutsatser som kan dras av undersökningen samt förslag till fortsatta åtgärder. De uppgifter som är av betydelse för slutsatsen och för fortsatta åtgärder bör således kunna återfinnas i denna rapport eller förundersökningen. Det bör även för tillsyn och forskningsändamål vara tillräckligt med uppgifterna i en sådan rapport. En sådan rapport över vad som framkommit i en särskild undersökning omfattas av sekretesslagen 5 kap. 1§ och 9 kap. 17 §.

Spaningsregister

Det finns i dag inga bestämda tidpunkter för när uppgifter i SPADI-registret skall gallras enligt förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet. I förordningen föreskrivs i 4 § att uppgifter skall utgå ur registret om misstanke som antecknats inte längre finns, om domstol meddelat dom eller beslut som vunnit laga kraft och den tilltalade inte längre skall vara registrerad som misstänkt, personen blivit 80 år gammal eller avlidit. Generaltullstyrelsen har i föreskrifter för registret därutöver ställt upp olika tidsgränser för olika uppgifter i notiser i systemet beroende på innehåll och de därtill länkade uppgifter om personer, fordon och farkoster m.m. Dessa gallringstider löper på mellan tre och fem år, förutom uppgifter om en person som har avlidit vilka skall gallras efter sex månader.

De nuvarande bestämmelserna om gallring innebär att uppgifter om misstänkta personer skall utgå ur registren när misstanken prövats. Gallringsreglerna i den nuvarande förordningen bör därför tillsvidare kunna överföras relativt oförändrade till lagen. Regeringen har därvid dels beaktat Lagrådets synpunkter, dels det förhållande att dessa regler kommer att ses över mer ingående i det fortsatta arbetet med tullens register i brottsbekämpande verksamhet.

8.4 Kontroll, säkerhet och övervakning

Regeringens förslag: Generaltullstyrelsen utses till registeransvarig för de centrala registren underrättelserregistret och spaningsregistret. Respektive tullmyndighet skall vara registeransvarig för myndighetens analysregister. Generaltullstyrelsen skall hålla en förteckning över samtliga inrättade analysregister och respektive analysregister skall inte behöva anmälas till Datainspektionen.

Promemorian innehåller inte något förslag till uttrycklig bestämmelse om registeransvarig myndighet. I övrigt överensstämmer förslaget med regeringens.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Jönköping* påtalar att det är viktigt att registren omgärdas av största kontroll och säkerhet och att Datainspektionen ger föreskrifter för registren. *Datainspektionen* un-

derstryker att myndigheten bör ges bemyndigande att utfärda generella föreskrifter för registren.

Prop. 1997/98:11

Skälen för regeringens förslag: Enligt datalagen har en registeransvarig ansvar för säkerhet och för att registret förs så att inte otillbörligt integritetsintrång uppkommer. Datainspektionen utövar tillsyn över att personregister inte medför sådant otillbörligt intrång. Datainspektionen skall också lämna behövliga föreskrifter för register för att förebygga risker för otillbörligt integritetsintrång. Detta gäller även för register som inrättas efter beslut av regering eller riksdag, i den mån sådana föreskrifter inte lämnas i samband med beslutet om inrättande av registret. Av 7 § dataförordningen framgår att även sådana register som inrättas med stöd av beslut av riksdag eller regering skall anmälas till Datainspektionen, för att underlätta myndighetens tillsyn.

Datainspektionen bör ges rätt att utfärda generella föreskrifter för tullens register enligt den föreslagna lagen i stället för att meddela särskilda föreskrifter för varje register. På så vis skulle det inte heller vara nödvändigt att anmäla varje analysregister till Datainspektionen utan det skulle vara tillräckligt att Generaltullstyrelsen för förteckning över upprättade analysregister och därigenom underlätta Datainspektionens tillsyn.

På Lagrådets inrådan anges i lagen vilka myndigheter som är registeransvariga för respektive register. De centrala registren underrättelseregistret och spaningsregistret bör i huvudsak vara Generaltullstyrelsens ansvar. Även om de övriga tullmyndigheterna som för in uppgifter i dessa register i datalagens mening också är registeransvariga, finner regeringen med beaktande av de praktiska tillämpningsproblem som medföljer ett delat registeransvar att Generaltullstyrelsen ensam bör vara registeransvarig för dessa register. För de analysregister som inrättas och förs på de olika tullmyndigheterna skall dock respektive tullmyndighet vara registeransvarig.

Regeringen förutsätter vidare att Tullverkets styrelse följer hur tullen hanterar dessa känsliga register, lämpligtvis genom en årlig redovisning och diskussion om registerfrågor och myndigheternas registerhantering.

9 Tullsamarbete i EU och tullinformationssystemet

CIS-konventionen och den nyligen antagna förordningen (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd utgör grunden för att upprätta ett för EU gemensamt datoriserat tullinformationssystem (Customs Information System CIS). Grundtanken är att informationssystemet skall underlätta informationsutbytet mellan medlemsstaterna och kommissionen i syfte att effektivisera den gemensamma kampen mot sådan allvarlig brottslighet som faller under tullmyndigheternas ansvarsområde.

Den inre marknaden är tänkt att innefatta

- frihet från restriktioner för den fria rörligheten för varor
- avskaffandet av hindren för den fria rörligheten för personer, tjänster och kapital,
- upprättandet av en ordning som säkerställer att konkurrensen på den gemensamma marknaden inte snedvrids,
- anpassning av den lagstiftning som krävs för att den gemensamma marknaden skall fungera väl.

För att inte bortfallet av gränskontroller inom gemenskapen skulle få negativa konsekvenser i form av ökad illegal handel, förutsattes flera alternativa åtgärder ersätta gränskontrollerna, s.k. kompensatoriska åtgärder.

Tullunionen är sedan 1 januari 1993 förverkligad och gemenskapen är numera även i praktiken ett tullområde med gemensam tulltaxa och gemensamma procedurregler för import och export till och från länder utanför tullområdet – tredje land. Gränsformaliteter skall nu i princip vara borttagna mellan medlemsstaterna. Eftersom de kompensatoriska åtgärderna som skulle ersätta gränskontrollerna dock ännu inte hunnit bli fullt utvecklade och genomförda har svenska tullmyndigheter kvar kontrollbefogenheter avseende vissa varor såsom narkotika, vapen, dopningspreparat m.m. vid gränserna mot andra EU-länder.

De kompensatoriska åtgärderna skall bl.a. innebära att insatser i form av gränskontroller flyttas från de inre gränserna till gemenskapens yttre gränser. Inom gemenskapen skall gränskontrollerna ersättas med harmoniserade krav på varor och ett nära samarbete mellan myndigheter och utbyte av information för att göra det möjligt att så effektivt som möjligt arbeta för att förebygga, förhindra och ingripa mot olaglig handel.

För att tillförsäkra en korrekt tillämpning av gemenskapens regelverk för import och export samt bekämpa olaglig handel har man därför satsat på att effektivisera samarbetet och informationsutbytet mellan länderna och myndigheterna. En ökad användning av riskanalyser, profilsökning samt utbyggnad och ökad användning av informationsteknik har blivit viktiga komponenter i kampen mot brottslighet i den gränsöverskridande handeln.

Tullsamarbete

Regeringens förslag: Lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tullag ändras så att den reglerar vilka åtgärder som får vidtas i det samarbete som regleras i den nya förordningen (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd.

Skälen för regeringens förslag: Internationellt samarbete mellan tulladministrationer förekommer sedan länge. För Sveriges del har det skett genom tullsamarbetsavtal och deltagande i World Customs

Organization (WCO) vars konvention och rekommendationer om tull-samarbete och informationsutbyte är gällande i Sverige genom förordningen (1983:682) om tillämpning av en internationell konvention om ömsesidigt bistånd att förhindra, utreda och beivra tullbrott m.m.

Inom EG var den gemensamma jordbrukspolitiken och tullunionen under lång tid basen för EG:s verksamhet. I avsaknad av regler om tullsamarbete mellan medlemsstaterna i EG undertecknades år 1967 en konvention om ömsesidigt bistånd mellan tullmyndigheterna den s.k. Neapelkonventionen.

För att tullunionen och den gemensamma jordbrukspolitiken skulle fungera på ett riktigt sätt och för att förebygga och upptäcka överträdelser av gemenskapsreglerna på tull- och jordbruksområdet ansåg medlemsstaterna att det krävdes ett närmare samarbete mellan berörda myndigheter och med kommissionen. Därför fastställdes regler i rådets förordning (EEG) nr 1468/81 enligt vilken medlemsstaternas administrativa myndigheter skall bistå varandra och samarbeta med kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av gemenskapens tull- och jordbrukslagstiftning. Förordningen innehåller bl.a. regler om informationsutbyte mellan medlemsstaterna och kommissionen. Med tiden har ett elektroniskt informationssystem utvecklats - System for a Customs Enforcement Network (SCENT) - som fungerar som en elektronisk brevlåda i vilket medlemsstaterna och kommissionen kan lämna och läsa meddelanden i fritext. Ursprungligen gällde Neapelkonventionen allt samarbete mellan tullmyndigheterna men efter tillkomsten av den ovan nämnda förordningen har konventionen kommit att gälla enbart inom de områden som hör till medlemsstaternas exklusiva kompetensområde som avser juridiskt samarbete i straffrättsliga frågor - det som i Maastrichtfördraget kommit att kallas den tredje pelaren. En översyn av Neapelkonventionen pågår nu och förordningen (EEG) nr 1468/81 om ömsesidigt bistånd har nyligen blivit ersatt av en ny förordning (EG) nr 515/97. Den nya förordningen innehåller, förutom regler om administrativt samarbete mellan tullmyndigheter, även regler för ett datoriserat tullinformationssystem.

Regeringen anser att det är på sin plats att bestämmelserna i lagen om utredning angående brott mot utländsk tulllag som hittills varit tillämplig på det samarbete som skett med stöd av den nyligen upphävda EG-förordningen nr 1468/81 om ömsesidigt bistånd även fortsättningsvis sätter gränserna för vilket bistånd i form av tvångsmedel m.m. som tullmyndigheterna får vidta i tullsamarbetet med andra EU-länder. En ändring som innebär att lagen görs tillämplig på den nya förordningen (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd föreslås därför.

Tullinformationssystemet i huvuddrag

Informationsutbyte mellan tullmyndigheter inom landet och med tullmyndigheter i andra länder är inte någon ny företeelse. Uppgifter i SPADI-registret får t.ex. lämnas vidare till andra länder om det följer av skyldighet enligt bilateral eller internationell överenskommelse. Nyheten med EU:s tullinformationssystem är att medlemsstaterna över-

enskommit om att upprätta en gemensam internationell databas för att underlätta informationsutbytet mellan tullmyndigheterna för deras verksamhet med att förebygga, utreda och lagföra brottslighet som tullmyndigheterna har att bekämpa.

Den nya EG-förordningen om ömsesidigt bistånd är avsedd att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen för att bekämpa bedrägerier som rör tullunionen och den gemensamma jordbrukspolitiken och därigenom stärka skyddet för gemenskapens finansiella intressen. Förordningen innehåller bestämmelser om medlemsstaternas myndigheters möjligheter och skyldigheter att bistå varandra för att förebygga och utreda överträdelser mot tull- och jordbrukslagstiftningen. I förordningen ingår också bestämmelser om inrättande av tullinformationssystemet som skall tillgodose behovet av snabb och effektiv informationsspridning för brottsbekämpande verksamhet med anknytning till EU:s tull- och jordbruksreglering. Tullinformationssystemets materiella struktur är avsedd att också användas för det tullsamarbete som medlemsstaterna kommit överens om i CIS-konventionen.

Tullinformationssystemet kommer att bestå av en central databas som upprättas av kommissionen. Den centrala databasen skall vara åtkomlig via terminaler i varje medlemsstat och innehålla uppgifter som är nödvändiga för tullmyndigheternas brottsbekämpning avseende brott både mot nationell lagstiftning och mot EG:s tull- och jordbrukslagstiftning.

Uppgifter om personer, transporter, företag och varor får dock registreras i systemet endast i syfte att de skall leda till olika åtgärder såsom observation, rapportering, övervakning eller kontrollåtgärder. Endast vissa kategorier av personuppgifter får registreras och bara om personer som på grund av faktiska bevis misstänks för grova överträdelser. Via systemet kommer också förmedlas uppgifter om utvecklingen vad gäller bedrägerier och uppgifter om tillgänglig expertis. Uppgifter från andra länder som kan läggas till grund för spaning och ingripanden kommer genom tullinformationssystemet vara direkt åtkomliga för de svenska tullmyndigheterna i brottsbekämpningen. De svenska tullmyndigheterna kan på motsvarande sätt genom systemet föreslå andra tullmyndigheter att vidta åtgärder mot misstänkta personer, företag och objekt.

Innan uppgifter kan hämtas ur eller lämnas i tullinformationssystemet skall det finnas nationell lagstiftning som säkerställer ett tillräckligt skydd för personuppgifter. Svensk data- och sekretesslagstiftning bedöms uppfylla detta krav. Uppgifterna i tullinformationssystemet skall vara konfidentiella och omfattas av samma sekretesskydd som nationella uppgifter av samma slag. Den enskilde antas ha en grundläggande rätt att få ta del av uppgifter och få felaktiga uppgifter om sig själv rättade. Verkställigheten av en ansökan från en enskild person om att få ut uppgifter skall dock ske i enlighet med nationella bestämmelser och skall vägras om ett överlämnande av uppgifterna kan skada den brottsbekämpande verksamheten. Sekretess som enligt 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen gäller för uppgifter i tullens brottsbekäm-

pande verksamhet skall således gälla även för uppgifterna i tullinformationssystemet.

Uppgifterna kommer först och främst att vara tillgängliga för tullmyndigheterna i medlemsstaterna. Medlemsstaterna skall vidare förordna om och anmäla till kommissionen vilka ytterligare nationella myndigheter som har sådana uppgifter och befogenheter att ingripa mot den berörda brottsligheten att de behöver ha tillgång till tullinformationssystemet.

Uppgifterna i tullinformationssystemet skall gallras ut efter hand. Efter ett år skall den myndighet som fört in uppgiften i registret noga överväga och pröva om uppgiften skall kvarstå. Det är bara uppgifter som medlemsstaternas myndigheter anser fortfarande vara aktuella som kommer att kvarstå i registret ett år efter registreringen.

En eller flera kommittéer med företrädare från medlemsstaterna och kommissionen kommer att inrättas för att övervaka en riktig tillämpning av tullinformationssystemet och för att tillse att säkerhetsåtgärder i samband med tullinformationssystemet är tillräckliga.

10.1 CIS-konventionen

Sverige har tillsammans med de övriga medlemsstaterna i EU den 26 juli 1995 undertecknat konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål den s.k. CIS-konventionen och ett provisoriskt tillämpningsavtal. Därefter har konventionen den 29 november 1996 kompletterats med ett protokoll som ger EG-domstolen behörighet att meddela förhandsavgörande angående tolkningen av konventionen. Texterna återfinns i bilaga 5-7.

Den nu aktuella konventionen har utarbetats för att tullinformationssystemet också skall kunna användas främst i tullmyndigheternas arbete med att bekämpa brott mot nationell lagstiftning. Konventionen ger den rättsliga grunden för informationsutbyte som rör misstankar och förslag till åtgärder mot illegal införsel av narkotika och andra varor som är föremål för in- och utförselrestriktioner enligt nationell lagstiftning. Konventionen är i det avseendet ett komplement till den nya förordningen (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd som innehåller motsvarande och parallellt gällande bestämmelser om tullinformationssystemet.

Tullinformationssystemet är tänkt att komma till användning i tullmyndigheternas arbete med att bekämpa brott mot såväl gemenskapens regler på tull- och jordbruksområdet som nationell lagstiftning som ligger under tullens ansvarsområde. Informationssystemet kommer därför att tillhöra två olika juridiska system, dels det gemenskapsrättsliga systemet med stöd av förordningen om ömsesidigt bistånd och dels med stöd av CIS-konventionen som en mellanstatlig överenskommelse. Konventionens bestämmelser och artiklarna 23-42 i förordningen om tullinformationssystemet är därför likartade. Förordningens bestämmelser, inklusive de som berör tullinformationssystemet, blir direkt gällande rätt i Sverige medan en tillämpning av tullinformationssystemet för brott mot nationell lagstiftning i enlighet med konventionen behöver någon form av författningsstöd.

10.2 Överväganden

Regeringens förslag: Sverige skall tillträda konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål samt avtalet om provisorisk tillämpning av konventionen.

Promemorian har inte direkt berört frågan om tillträde till CIS-konventionen.

Remissinstanserna: I den mån remissinstanserna har yttrat sig i denna fråga har *Industriförbundet* och *Grossistförbundet* ställt sig negativa till tullinformationssystemet. *Datainspektionen* och *Generaltullstyrelsen* har fått tillfälle att särskilt yttra sig över konventionens innehåll.

Skälen för regeringens förslag: Den internationella och gränsöverskridande brottsligheten kan inte längre bekämpas enbart med nationella insatser och resurser utan det krävs gemensamma ansträngningar bl.a. genom internationellt samarbete och informationsutbyte. Sverige bör därför aktivt delta i det internationella arbetet med att utveckla metoder för att förhindra att den fria rörligheten över gränserna får negativa konsekvenser i form av t.ex. ökad narkotikatrafik eller annan internationell brottslighet.

Tullen är verksam vid gränserna mot andra länder och arbetar med att bekämpa gränsöverskridande brottslighet i varuhandeln. Den internationella inriktningen gör att brottsbekämpningen vid gränserna kan beröra mer än ett stat. Den ekonomiska brottsligheten har också i allt större utsträckning blivit organiserad och sträcker sig numera över gränserna och utgör ett hot både mot medlemsländernas och gemenskapens finanser, eftersom det ofta rör sig om avsevärt bortfall av både tullar och skatter. Ekonomisk brottslighet är i sig svår att effektivt bekämpa och det gäller i än högre grad den internationella organiserade brottsligheten som ofta förfogar över avsevärda medel och personella resurser. Under senare år har den ekonomiska brottsligheten blivit alltmer internationell och verksamheten är nu ofta kombinerad med annan lukrativ brottslighet såsom narkotikahandel.

Genom denna brottsutveckling blir tull- och polismyndigheter i allt större utsträckning beroende av internationellt samarbete både i det operativa arbetet och i fråga om utbyte av information samt med utveckling av teknik och arbetsmetoder. Borttagande av gränsformaliteter inom EU medför oundvikligen att kontrollerna över varuflödet minskar, vilket i sin tur innebär att det finns en ökad risk för illegal införsel av oönskade varor, såsom narkotika, vapen, dopingpreparat m.m. Tullens och polisens underrättelse- och spaningsverksamhet får därför allt större betydelse i denna kamp mot internationell brottslighet.

Som tidigare nämnts har tullens underrättelse- och sambandscentral mottagit 1 600 stycken underrättelser från utlandet av totalt 6 000 under sitt första verksamhetsår. Denna information från andra länder har medverkat till flera avslöjanden av grov och organiserad brottslighet. På samma sätt är andra länder beroende av relevant och aktuell information från Sverige. Tullinformationssystemet blir genom att det ställs upp ramar för informationsutbytet en kanal där uppgifter strukturerat och enhetligt kan utbytas för att ligga till underlag för brottsbekämpande åtgärder och underlättar även för tullmyndigheterna att få tillgång till information om nya metoder, smugglingsvägar eller liknande.

Detta internationella samarbete med brottsbekämpning är till stor del inriktat på användning av modern informationsteknik. Det mellanstatliga arbetet inom EU:s tredje pelare syftar till att stärka och befrämja samarbetet på det rättsliga området för att den fria rörligheten inte skall medföra en ökad brottslighet. Konventionen om inrättande av en europeisk polisbyrå Europol är ett viktigt steg i detta arbete och CIS-konventionen är ett annat. En förstärkt underrättelse- och spaningsverksamhet bedöms även framöver att få en stor betydelse som kom-

pensatorisk åtgärd. Tullinformationssystemet är ett viktigt medel för myndigheterna i medlemsstaterna att snabbt och utan omvägar samarbeta i underrättelse, spanings- och kontrollarbetet med att bekämpa den grova gränsöverskridande brottsligheten. Förordningen om ömsesidigt bostånd och den nu aktuella konventionen är således ett sätt att med hjälp av modern informationsteknik trappa upp och effektivisera kampen mot den internationella brottsligheten.

Regeringen anser att Sverige aktivt skall medverka till att effektivisera kampen mot denna brottslighet och att Sverige därför snarast bör ratificera konventionen.

Tillämpningsavtalet

Konventionen träder formellt i kraft först när alla medlemsstaterna ratificerat konventionen. Det provisoriska tillämpningsavtalet gör det dock möjligt att tillämpa tullinformationssystemet i enlighet med konventionens bestämmelser redan när åtta länder ratificerat konventionen och avtalet. För att kunna komma igång så snart som möjligt med användningen av tullinformationssystemet även för brottsbekämpning avseende nationell lagstiftning anser regeringen att även avtalet bör godkännas av riksdagen och ratificeras så snart som möjligt.

10.3 EG-domstolens roll

Regeringens förslag: Sverige skall tillträda protokollet om EG-domstolens behörighet att ge förhandsavgörande och avge en förklaring att EG-domstolen är behörig att meddela förhandsavgörande på begäran av svensk domstol i enlighet med protokollets artikel 2.2b.

Promemorian har inte närmare berört denna fråga.

Remissinstanserna har inte haft något förslag att ta ställning till i denna del.

Skälen för regeringens förslag: Frågan om EG-domstolens roll diskuterades mycket under utarbetandet av de tre konventioner om brottsbekämpning – CIS-konventionen, Europolkonventionen och Bedrägerikonventionen – som undertecknades samtidigt. I EG-fördraget artikel 177 regleras EG-domstolens rätt att ge förhandsbesked till nationella domstolar om tolkningen av fördraget och rättsakter som beslutas av gemenskapens institutioner. När en konvention upprättas inom något av områdena för artikel K i EU-fördraget (det s.k. Maastrichtfördraget) som rör samarbete i rättsliga och inrikes frågor kan, enligt artikel K 3.2, föreskrivas att domstolen enligt närmare regler i konventionerna skall vara behörig att tolka bestämmelserna i konventionen och avgöra tvister om deras tillämpning.

Frågan om EG-domstolens roll fick inte någon slutlig lösning innan konventionerna undertecknades den 26 juli 1995. I CIS-konventionen sades i stället (artikel 27.2) att parterna i ett protokoll skulle fastställa

EG-domstolens behörighet. Vid toppmötet i Florens i juni 1996 enades stats- och regeringscheferna i ett protokoll till Europokonventionen om den principiella lösningen på frågan om EG-domstolens rätt att ge förhandsavgörande avseende Europokonventionen. Ett protokoll med motsvarande innehåll avseende CIS-konventionen undertecknades den 29 november 1996.

Regeringen har i prop. 1996/97:164 om Europol utförligt redogjort för sin inställning till EG-domstolen och dess roll i det mellanstatliga arbetet inom EU:s tredje pelare och återges inte närmare här. Regeringens positiva inställning till EG-domstolens roll vad gäller CIS-konventionen har främst praktiska skäl. Till skillnad från de övriga konventionerna reglerar CIS-konventionen en fråga dvs. tullinformationssystemet som också regleras av gemenskapsrätten i förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd. Tullinformationssystemet upprättas med stöd av denna förordning och planeras tas i bruk i mars 1998. Reglerna om tullinformationssystemet blir genom förordningen direkt gällande rätt i Sverige och EG-domstolen har automatiskt behörighet att ge förhandsbesked avseende tolkning av förordningens regler om tullinformationssystemet. Dessa regler i förordningen skiljer sig inte nämnvärt från konventionens regler mer än vad gäller vilken brottslighet som avses. Att i denna situation vägra EG-domstolen behörighet avseende tolkning av samma regler i konventionen skulle närmast vara att onödigt komplicera tillämpningen av tullinformationssystemets regler, utöver de som ändå kan komma att följa av att informationssystemet tillhör två olika regelverk och olika juridiska system i EG-rätten.

Det är svårt att direkt se så många situationer där det blir aktuellt för svenska domstolar att tolka konventionen. En domstol kan eventuellt tänkas få ta ställning till ett överklagande av ett beslut om avslag på en enskilds begäran att få ut uppgifter från systemet eller ett mål om skadestånd enligt artikel 21. De svenska registerförfattningarna på tullområdet synes emellertid inte hittills ha varit föremål för de svenska domstolarnas prövning i någon större omfattning. Det är svårt att se att konventionen eller förordningens regler om tullinformationssystemet skulle medföra någon ändring av detta förhållande. Även om svenska domstolar inte kan förutses ha något större behov av att begära förhandsavgörande från EG-domstolen bör man ta hänsyn till att andra medlemsstaternas rättssystem kan se ut på ett sådant sätt att det för deras nationella domstolar kan finnas ett större behov av förhandsavgöranden från EG-domstolen.

Sverige har således undertecknat protokollet och regeringen föreslår att Sverige efter riksdagens godkännande tillträder protokollet om EG-domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden avseende CIS-konventionens tolkning.

Svenska domstolars behörighet att inhämta förhandsavgörande?

Protokollet ger inte i sig de svenska domstolarna möjlighet att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen. För att detta skall bli fallet måste Sverige avge en förklaring i enlighet med artikel 2 i protokollet om att Sverige är berett att låta svenska domstolar utnyttja sig av denna

möjlighet. Regeringen har avgivit en sådan förklaring avseende Europolkonventionen men har inte ännu avgivit en sådan förklaring avseende CIS-konventionen.

I frågan om vilka svenska domstolar som bör få inhämta avgörande från EG-domstolen när det gäller tolkningen av konventionen finns det skäl att hålla samma linje som den regeringen förordat i propositionen om Europol dvs. att samtliga svenska domstolar skall ges denna rätt De processekonomiska skälen för att välja alternativet att ge alla svenska domstolar denna möjlighet och inte bara de högsta domstolsinstanserna har bäring även vad gäller CIS-konventionen. Vidare har alla svenska domstolar enligt artikel 177 i EG-fördraget denna rätt att vända sig till EG-domstolen vid tolkning av reglerna i förordningen (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd vars artikel 23-42 som har i stort sett samma innehåll som konventionens bestämmelser om tullinformationssystemet. Regeringen ser inte några bärande skäl att till att denna möjlighet att vända sig till EG-domstolen skulle förbehållas högsta instans.

Således bör alla svenska domstolar berättigas att inhämta förhandsavgörande från EG-domstolen om tolkning av CIS-konventionen i den mån det behövs för att avgöra ett mål eller ärende. Regeringen föreslår att riksdagen godkänner att regeringen avger en förklaring med denna innebörd i enlighet med artikel 2.2b i protokollet.

I samband med riksdagens godkännande av Europol föreslås riksdagen besluta om en ny lag om rätt för svensk domstol att begära förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol i vissa fall. Under förutsättning att riksdagen godkänner denna lag kommer villkoren för svenska domstolars rätt enligt CIS-konventionen att tillkännas i anslutning till denna lag.

Riksdagens godkännande av förklaringen om svenska domstolars möjligheter att begära förhandsavgörande av EG-domstolen innefattar en överlåtelse av beslutanderätt till EG-domstolen och bör därför ske med tillämpning av regeln i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

10.4 CIS-konventionens innehåll

I detta avsnitt redovisas konventionens innehåll artikel för artikel. Efter redogörelsen följer i anslutning till vissa artiklar en kommentar till artiklens innehåll, tillämpning och eventuellt en bedömning om hur en artikel förhåller sig till svenska regler.

10.4.1 Inledning

Länderna anser att den ökade illegala handeln innebär ett allvarligt hot mot allmän hälsa, moral och säkerhet. Konventionen syftar till att stärka samarbetet mellan tullmyndigheter och andra brottsbekämpande myndigheter som har att ingripa mot olaglig handel och bekämpa grova brott mot sådan nationell lagstiftning som begränsar varors fria rörlighet, särskilt sådana varor som av hälso- och säkerhetsskäl är belagda med restriktioner, förbud och kontrollåtgärder såsom narkotika, vapen,

dopingmedel m.m. Brott som innebär hantering och användning av medel från narkotikahandel s.k. penningtvätt omfattas också av CIS-konventionens användningsområde. Konventionen skall fastställa förfaranden som gör att myndigheterna kan agera gemensamt och utbyta uppgifter som har samband med olaglig handel med hjälp av ny informationsteknik. Man anser att, mot bakgrund av att tullmyndigheterna dagligen har att tillämpa både gemenskapsrättsliga och nationella regler i sin verksamhet, tullsamarbetet inom båda dessa områden bör utvecklas parallellt.

Kommentar: Konventionen reglerar inget operativt samarbete mellan myndigheter utan reglerar enbart informationsutbyte.

10.4.2 Avdelning I Definitioner

Artikel 1

Artikeln innehåller definitioner av de centrala begreppen nationella författningar, personuppgifter och uppgiftslämnande medlemsstat.

Med nationella författningar avses författningar som reglerar rörlighet av varor som är föremål för förbud eller restriktioner samt "penningtvätt" vid illegal narkotikahandel och som tullmyndigheterna har behörighet att tillämpa.

Med personuppgift avses uppgift om en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Med uppgiftslämnande medlemsstat avses en stat som låter införa en uppgift i databasen.

Kommentar: Den svenska tullen har i motsats till polisen inte någon allmän befogenhet att ingripa mot brott. Tullens befogenhet i detta avseende framgår istället av olika författningar såsom lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, tullagen (1994:1550) och lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Den svenska tullen har än så länge inte särskilda befogenheter att ingripa mot penningtvätt eller vidta åtgärder vid misstänkt penningtvätt. I Penningtvättutredningens betänkande (SOU 1997:36) föreslås emellertid att tullen skall få en rätt att kvarhålla medel som misstänks härröra från brott. Utredningens betänkande har inte lett till några ställningstagande av regeringen ännu.

10.4.3 Avdelning II Upprättande av ett tullinformationssystem

Prop. 1997/98:11

Artikel 2

I artikeln stadgas att tullmyndigheterna i medlemsstaterna skall upprätta och underhålla ett gemensamt datoriserat informationssystem för tulländamål.

Syftet med tullinformationssystemet är att vara ett hjälpmedel för att förebygga, utreda och lagföra grova brott mot nationella författningar.

Kommentar: Artikeln utgör registrets ändamålsbestämmelse avseende den del av tullinformationssystemet som regleras av konventionen. Det framgår inte av artikeln vad som avses med grova brott till skillnad från mindre grova brott. Enligt artikel 9 är det dock de nationella reglerna som sätter gränser för medlemsstatens införande och användning av uppgifter. För svensk del torde definitionen av allvarlig brottslig verksamhet i 4 § i den föreslagna lagen om tullens register i brottsbekämpande verksamhet kunna tjäna som ledning.

10.4.4 Avdelning III Tullinformationssystemets drift och användning

Artikel 3

Tullinformationssystemet skall bestå av en central databas som varje medlemsstat skall ha tillgång till via terminaler. Systemet skall endast innehålla uppgifter som behövs för att uppfylla syftet med konventionen. Uppgifterna skall vara uppdelade i sex olika kategorier uppdelat i varor, transportmedel, företag, personer, utvecklingen av bedrägerier och tillgång till sakkunskap

Kommissionen har enligt artikeln ansvaret för systemets drift och förvaltning.

Kommentar: Artikeln avgränsar vilka kategorier av uppgifter som får förekomma i den centrala databasen och begränsar innehållet till nödvändiga uppgifter i förhållande till registrets ändamål. I följande artikel fastslås att medlemsstaterna inom dessa kategorier skall komma överens om vilka uppgifter som skall ingå i systemet.

Artikel 4

Medlemsstaterna skall enligt artikeln avgöra vilka uppgifter inom de olika uppgiftskategorierna som skall ingå i informationssystemet. I de uppgiftskategorier som rör utvecklingen av bedrägerier och tillgång till sakkunskap får inga personuppgifter införas. Andra personuppgifter än de följande får inte införas i någon uppgiftskategori;

- (a) efternamn, namn som ogift, förnamn, tilltalsnamn eller antagna namn
- (b) födelsedatum och -ort,
- (c) nationalitet,
- (d) kön,

- (e) särskilda bestående fysiska kännetecken
- (f) anledningen till att uppgiften införts,
- (g) föreslagna åtgärder,
- (h) varningskod som anger person tidigare varit beväpnad, våldsam eller är flyktbenägen.

Sådana särskilt känsliga personuppgifter som avses i artikel 6 i Europarådets konvention från år 1981 om skydd för enskilda avseende automatisk behandling av personuppgifter får inte i något fall införas i systemet.

Kommentar: Uppräkningen av typer av personuppgifter utgör ett integritetsskydd och är uttömmande. Det i sin tur innebär att andra personuppgifter t.ex. de sista fyra siffrorna i våra svenska personnummer inte får förekomma i tullinformationssystemet. Vidare får inte sådana känsliga personuppgifter som uppräknas i artikel 6 i Europarådets dataskyddskonvention såsom uppgifter om någons politiska eller religiösa åskådning, ras, etniskt ursprung, hälsa eller sexuella läggning aldrig registreras i tullinformationssystemet.

Artikel 5

Enligt artikeln får uppgifter om varor, transportmedel, företag och personer endast föras in i systemet för observation och rapport, diskret övervakning eller särskild kontroll. Personuppgifter får vidare endast lämnas om det finns konkreta bevis som tyder på att den berörda personen har begått, håller på att begå eller kommer att begå grova överträdelser av sådan nationell lagstiftning som tullen har befogenhet att ingripa mot. Tidigare illegal verksamhet tillmäts särskild betydelse i sammanhanget.

Kommentar: Utöver begränsningen i artikel 4, att personuppgifter får införas endast i samband med åtgärdsförslag, ställs ytterligare begränsningar upp för vilka personer som det får förekomma uppgifter om. Det är således endast uppgifter om personer mot vilka de finns konkreta bevis om pågående, kommande eller begången grov brottslighet som får registreras. Begränsningarna innebär vidare att det inte finns stöd för att registrera några uppgifter om andra personer såsom vittnen, anhöriga arbetskamrater, brottsoffer m.m. i systemet. Även om ordalydelsen inte är helt densamma är begränsningarna likartade med de begränsningar som föreslås för registrering av personuppgifter i tullens underrättelseregister och spaningsregister.

Artikel 6

Om en i systemet föreslagen åtgärd genomförs får viss i artikeln uppräknad information om åtgärden och vad som framkommit vid denna, helt eller delvis samlas in och överlämnas till den stat som lämnade förslaget. Sådan information kan t.ex. innefatta uppgifter om vad som framkommit vid t.ex. en kontroll och orsaken till denna samt även uppgifter om medföljande personer eller passagerare. Om information inhämtas i samband med diskret övervakning måste åtgärder vidtas för

att inte riskera att diskretionen äventyras. Kontroller och åtgärder som genomförs i enlighet med förslag i tullinformationssystemet skall genomföras enligt gällande rätt på den plats där åtgärden genomförs. Om en särskild kontroll som föreslås inte är tillåten i den staten skall den föreslagna åtgärden automatiskt omvandlas till observation och rapportering.

Kommentar: Artikel 7 ställer upp riktlinjer för vilka regler som gäller vid kontrollåtgärder och hur en återrapportering bör se ut i anledning av en vidtagen åtgärd. De nationella bestämmelserna skall därvid avgöra vilka kontrollåtgärder som får vidtas vid undersökning av transportmedel, personer och föremål och hur dessa skall genomföras. För svensk del följer tullens befogenheter att ingripa vid misstanke om smuggling av lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Varusmuggningslagen gäller även om en vara har smugglats in i annat EU-land och sedan förs vidare till Sverige. Vid brott mot andra länders lagstiftning avseende tullar, avgifter eller förbud, restriktioner och kontrollåtgärder avseende varuhandeln gäller lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tulllag. Bestämmelser om kontrollåtgärder finns även i tullagen (1994:1550) 9a, 57-80 §§, lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gränser mot ett annat stat inom Europeiska unionen, tullförordningen 56-69 §§, mfl.

Artikel 7

Artikel 7 anger bl.a. att endast särskilt utsedda myndigheter i medlemsstaterna får ha direkt tillgång till tullinformationssystemet. Till dessa hör tullmyndigheter men andra myndigheter med kompetens att handla enligt målet för konventionen kan få tillgång till systemet. Varje stat skall förteckna och anmäla de myndigheter som utsetts vara behöriga att få direkt tillgång till informationssystemet. För varje myndighet skall särskilt anges vilka uppgifter och för vilka ändamål myndigheten skall ha tillträde till systemet. Genom ett enhälligt beslut kan även internationella och regionala organisationer ges direkt tillgång till tullinformationssystemet.

Kommentar: Utöver de svenska tullmyndigheterna bör det bli aktuellt att även anmäla polismyndigheter och åklagarmyndigheter, med tanke på dessa myndigheters allmänna behörighet att ingripa mot och utreda brott enligt svensk lagstiftning samt Finanspolisen som har en särskild roll på området för penningtvätt. Likaså har Kustbevakningen behörighet att enligt 14 § varusmuggningslagen att övervaka efterlevnaden av lagen och gripa en misstänkt och ta med person till förhör. Frågan om vilka tillsynsmyndigheter på olika områden som eventuellt bör ges tillgång till de icke objektsankutna uppgifterna om brottstrender och expertis kommer närmare att undersökas i samband med anmälan från Sverige.

Artikel 8

Av artikeln framgår att information som hämtas ur tullinformationssystemet som huvudregel bara får användas för att uppnå konventionens syfte enligt artikel 2.2 och av myndigheter som anmälts behöriga att vidta brottsbekämpande åtgärder. Efter föregående tillstånd från den stat som infört en uppgift kan en uppgift dock användas för annat ändamål och av annan myndighet om det är förenligt med nationella regler i den medlemsstaten som önskar använda uppgiften. Det får dock bara ske med beaktande av eventuella villkor som den stat som infört uppgifterna i systemet kan ställa och med beaktande av principen 5.5 i rekommendation nummer R(87) 15 om uppgifter inom polissektorn. Medlemsstaterna skall anmäla vilka myndigheter som har befogenheter att använda uppgifter i systemet.

Vidare kan uppgifter överföras till tredje stat och till internationella och regionala myndigheter under villkor att den medlemsstat som fört in uppgiften givit tillstånd till detta och på de villkor denna medlemsstat ställt upp. Varje medlemsstat skall vidta särskilda åtgärder för att säkerställa skyddet för dessa uppgifter som de överför eller överlämnar utanför sitt territorium.

Kommentar: Enligt svensk rätt är myndigheternas möjligheter att använda uppgifter i allmänhet inte begränsad på detta sätt. Frågan kommer närmare att beröras vid artikel 14 och i avsnitt 10.7.

Artikel 9

Enligt artikeln är det nationell rätt i den stat som skall tillhandahålla uppgifterna respektive använda uppgifterna som reglerar vilka uppgifter som får föras in, och hur uppgifter i systemet får användas av de egna myndigheterna, om inte konventionen innehåller strängare krav.

Kommentar: Det är således, inom konventionens ramar, nationella regler för uppgiftslämnande och kontrollbefogenheter som kommer att styra tullmyndigheternas registrering och användning. Denna fråga berörs närmare i avsnitt 10.7

Artikel 10

Varje medlemsstat skall utse och anmäla en tullmyndighet som har det nationella ansvaret för att tullinformationssystemet fungerar och används korrekt i det egna landet.

Kommentar: Generaltullstyrelsen bör vara den tullmyndighet som utses till registeransvarig tullmyndighet på nationell nivå.

10.4.5 Avdelning IV Ändring av uppgifter

Prop. 1997/98:11

Artikel 11

Enligt artikeln är det bara den medlemsstat som har fört in en uppgift i systemet som har rätt att ändra uppgiften, göra tillägg, korrigera eller radera den. Om en medlemsstat uppmärksammar att en uppgift som man själv infört i tullinformationssystemet är felaktig eller är införd i strid med konventionen skall staten vidta nödvändig åtgärd för att rätta eller ta bort uppgiften. En medlemsstat skall meddela och uppmärksamma annan medlemsstat om man upptäcker en sådan felaktighet i en uppgift som ett annan stat infört. Om en medlemsstat registrerar uppgifter som står i konflikt med uppgifter som redan finns i tullinformationssystemet och som införts av annan stat skall de två söka komma överens om vilken uppgift som skall finnas i systemet. Om staterna inte kan komma överens skall den först införda uppgiften stå kvar och endast sådana delar av den nya uppgiften som inte står i strid med den gamla uppgiften får införas. Om en domstol eller annan kompetent myndighet i en stat fattar ett lagakraftvunnet beslut om ändring i en införd uppgift skall staterna själva påta sig att åtgärda detta. Vid konflikt mellan olika stater skall den stat som införde uppgiften stryka uppgiften ur systemet.

10.4.6 Avdelning V Bevarande av uppgifter

Artikel 12

Uppgifter i tullinformationssystemet skall enligt artikel 12 endast bevaras så länge som det behövs för att uppnå syftet med införandet av uppgiften. Den uppgiftslämnande medlemsstaten skall minst årligen överväga om en uppgift behöver bevaras ytterligare tid. Om inte den uppgiftslämnande staten senast ett år efter den senaste översynen meddelar ett beslut om fortsatt bevarande av uppgiften övergår uppgiften automatiskt till en särskild fil med begränsad tillgänglighet. Den uppgiftslämnande staten får upplysning om en sådan överföring. I den särskilda filen bevaras uppgiften ytterligare ett år och därefter skall uppgiften raderas. Tillgång till denna fil har endast kommittén enligt artikel 15-16 och övervakningsmyndigheterna enligt artikel 17 och 18. Under denna period får uppgifterna endast tas fram för att kontrollera om de är riktiga och lagliga.

Kommentar: Artikeln är en gallringsregel som avser att hålla systemet aktuellt och relevant. I förhållande till Europols register och de svenska registren i den föreslagna nya lagen är tullinformationssystemets gallringstid snävare.

Artikel 13

Varje stat som skall använda tullinformationssystemet avseende personuppgifter måste enligt artikeln ha en nivå för skydd av personuppgifter som minst motsvarar 1981 års dataskyddskonvention. Staterna måste vidare ha utsett en eller flera tillsynsmyndigheter. För att säkerställa en riktig tillämpning av bestämmelser om skydd för personuppgifter skall tullinformationssystemet i varje medlemsstat vara anse som ett nationellt register underkastat nationella bestämmelser. Personuppgifter i tullinformationssystemet skall i vare medlemsstat åtnjuta det skydd som följer av nationell lagstiftning och sådana hårdare krav som konventionen kan innehålla.

Kommentar: Den nuvarande svenska datalagen anses uppfylla kravet på skyddsnivå för personuppgifter. Det finns all anledning att förutsätta att även en kommande datalagstiftning kommer att uppfylla detta krav. Datainspektionen bör utses till svensk tillsynsmyndighet. Datalagens bestämmelser för skydd av personuppgifter skall således vara tillämpliga på personuppgifter i registret för att det skall kunna få användas av svenska myndigheter. I den mån konventionen ställer upp hårdare krav skall dessa gälla framför datalagens bestämmelser. Dessa frågor behandlas även i avsnitt 10.7.

Artikel 14

Enligt artikeln skall varje medlemsstat tillse att det är olagligt att använda uppgifter hämtade ur tullinformationssystemet i strid med de ändamål som anges i konventionen. Uppgifter ur tullinformationssystemet får kopieras endast om det är nödvändigt för att tekniskt kunna genomföra sökning i basen av behörig myndighet. Med det undantag som anges i artikel 8.1 får personuppgifter som införts av en annan stat inte kopieras från tullinformationssystemet till en nationell databas.

Kommentar: Frågan om begränsningar för användning av uppgifter berörs av lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet samt lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tulllag. Om den i prop. 1996/97:164 om Europol föreslagna ändringen i 1 § antas av riksdagen skall svenska myndigheter följa ett sådant villkor som begränsar möjligheten att använda material som kommer från annan stat även i underrättelseverksamhet. De svenska reglerna framstår då som tillräckliga. I övrigt innehåller artikeln förbud för s.k. samkörning eller sambearbetning med nationella register. Frågan berörs även i kap. 10.7

Artikel 15

I artikeln anges att personers rätt avseende personuppgifter, särskilt rätten till tillgång till uppgifter, skall verkställas i enlighet med nationell rätt i den stat där rättigheten åberopas. Om det följer av nationell rätt skall tillsynsmyndigheten besluta om uppgifterna skall lämnas ut

och formerna för utlämnandet. Gäller ansökan uppgifter som införts av annan stat skall denna stat höras och ges tillfälle att lämna en ståndpunkt i frågan om utlämnande av uppgifterna. Innan dess får uppgifterna inte lämnas ut.

En medlemsstat får avslå en ansökan om tillgång till uppgifter om detta skulle skada genomförandet av en föreslagen åtgärd eller i syfte att skydda andra individers rättigheter och frihet. Tillgång skall alltid vägras under tid som diskret övervakning eller observation och rapportering pågår.

Var och en har rätt att i enlighet med nationella bestämmelser få felaktiga personuppgifter rättade eller raderade. Det samma gäller för uppgifter som införts i strid med syftet enligt artikel 2.2 i konventionen eller i strid med artikel 5 i dataskyddskonventionen. Det skall vidare vara möjligt för var och en att i enlighet med nationella regler i varje stat föra talan avseende personuppgifter som införts i tullinformations-systemet om sig själv, för att rätta felaktiga uppgifter eller ett felaktigt införande samt för att få tillgång till uppgifter eller skadestånd enligt artikel 21.2 Staterna åtar sig att sinsemellan genomföra lagakraftvunna beslut enligt denna punkt

Kommentar: Enligt artikeln är det huvudsakligen nationell rätt som styr den enskildes rätt till information. Personers rätt att ta del av uppgifter i register som förs i myndigheters verksamhet styrs i Sverige av sekretesslagens bestämmelser. För brottsbekämpande verksamhet inom tullmyndigheterna gäller sekretess enligt 5 kap. 1 § och 9 kap. 17 § sekretesslagen. Dessa bestämmelser stämmer väl överens med huvudregeln om sekretess enligt artikeln. Den absoluta sekretess som är föreskriven under tiden diskret övervakning, spaning eller rapportering pågår, har dock inte stöd i svensk sekretesslagstiftning även om det i praktiken aldrig torde bli aktuellt att i en sådan situation lämna ut sådana uppgifter med hänvisning till bestämmelsen i 5 kap. 1 § sekretesslagen. Rättigheten att få felaktiga uppgifter rättade och skyldigheten för den registeransvarige att rätta uppgifter följer av 8 § datalagen. I artikeln utgår man i från att det är tillsynsmyndigheten som prövar frågan om utlämnande av uppgift. I Sverige är det inte Datainspektionen utan den myndighet hos vilken uppgiften förvaras som prövar en begäran om utlämnande av uppgift enligt 15 kap 15 § sekretesslagen. En myndighets vägran att lämna ut uppgifter överklagas med stöd av 15 kap. 7 § sekretesslagen till kammarrätt. Någon anledning att ändra på denna ordning i anledning av konventionen framstår inte som nödvändigt för tillämpning av bestämmelsen. Inte heller synes det nödvändigt att ändra ordningen att det är den registeransvarige som ansvarar för rättelse av felaktiga uppgifter. Tillvägagångssättet för att få prövat en myndighets beslut om rättelse följer av allmänna regler om överklagande av myndighetens beslut. I det fallet där det kan röra sig om uppgifter som en annan stat fört in föreskrivs att denna stat skall få anta en ståndpunkt. Denna stats uppfattning är dock enligt artikeln inte bindande för de svenska myndigheterna. Den andra statens ståndpunkt

kommer dock att spela roll vid skadeprövningen som får ske med beaktande av utrikessekretessen enligt 2 kap. 1 § sekretesslagen.

Prop. 1997/98:11

10.4.8 Avdelning VII Institutionella bestämmelser

Artikel 16

Av artikeln framgår att en kommitté skall tillsättas för att tillse att bestämmelserna tillämpas och verkställs korrekt, samt ansvara för att driften av informationssystemet fungerar väl. Kommittén som skall bestå av företrädare för medlemsstaternas tullmyndigheter skall årligen avge yttrande till rådet angående informationssystemets funktion och effektivitet.

10.4.9 Avdelning VIII Kontrollen av skyddet för personuppgifter

Artikel 17

Varje medlemsstat skall enligt artikeln utse en eller flera tillsynsmyndigheter ansvariga för dataskyddet för personuppgifter och för att oberoende övervaka och kontrollera att uppgifter i tullinformationssystemet inte lagras eller används på ett sätt som kränker registrerade personers rättigheter. Tillsynsmyndigheterna skall ha tillgång till tullinformationssystemet och får utföra självständiga kontroller enligt nationell rätt för att tillförsäkra att ingen individs rätt kränks.

Varje person har rätt att vända sig till vilken tillsynsmyndighet som helst med begäran om kontroll avseende personuppgifter om sig själv. Kontrollen skall utföras i enlighet med nationell regler i den stat där framställan görs. Om uppgiften införts av en annan stat skall kontrollen utföras i nära samarbete med den statens tillsynsmyndighet.

Kommentar: Datainspektionen bör utses som den svenska tillsynsmyndigheten. I svensk datalagstiftning finns idag ingen generell skyldighet för Datainspektionen att på begäran av enskilda kontrollera uppgifter om denna person. Däremot har Datainspektionen allmän rätt att utöva tillsyn så att inte registrering eller användning medför otillbörligt integritetsintrång och föranstalta om åtgärder, vilket även kan ske på grundval av en anmälan från en enskild. Datalagskommittén har i förslaget till ny persondatalag (SOU 1997:39) förslagit längre gående befogenheter för Datainspektionen i detta avseende än vad myndigheten har i dag och som väl skulle omfatta de krav som konventionen ställer upp i detta avseende.

Artikel 18

En gemensam tillsynsmyndighet skall sättas samman, bestående av två representanter från varje medlemsstat hämtade från de nationella tillsynsmyndigheterna. Denna skall ha tillgång till tullinformationssystemet och vara kompetent att övervaka användningen, att undersöka svårigheter med tillämpningen eller tolkningen som kan uppstå under an-

vändandet, att undersöka problem som kan uppkomma i samband med den nationella övervakningen eller vid tillämpning av rätten för individers tillgång till uppgifter och även att utarbeta förslag till gemensamma lösningar på problem.

Kommentar: Datainspektionen bör utses för detta uppdrag jfr. kommentaren avseende ovanstående artikel.

10.4.10 Avdelning IX Säkerhet i förbindelse med tullinformationssystemet

Artikel 19

Medlemsstaterna åläggs i artikeln ett ansvar för administrativa åtgärder för att upprätthålla säkerheten avseende tillgång till uppgifter i registret och till utrustning och lokaler m.m. Kraven på datasäkerhet specificeras i artikeln och åtgärder skall enligt 19.2 vidtas för att förhindra att obehöriga får tillgång till utrustning, registerinnehåll m.m. Vidare skall man kunna kontrollera och fastställa att det endast är behöriga personer och myndigheter som kan ta del av sådana data för vilka de har behörighet och att det i efterhand kan kontrolleras vilka data som införts, när och av vem.

Kommittén skall kontrollera minst 1 procent av alla förfrågningar i registret för att verifiera att användningen och undersökningarna skett på ett korrekt sätt och av godkända myndigheter.

Artikel 20

Enligt artikel 20 har den nationellt registeransvariga tullmyndigheten ett övergripande ansvar för att säkerhetsåtgärderna i artikel 19 vidtas avseende de terminaler som finns placerade inom landets territorium och för den årliga prövningen av om de uppgifter som införts i systemet skall bevaras ytterligare tid.

Kommentar: Ansvaret för dessa uppgifter bör för svensk del vila på Generaltullstyrelsen.

10.4.11 Avdelning X Ansvar och skyldigheter

Artikel 21

Varje medlemsstat ansvarar för riktigheten och lagenligheten i de uppgifter som den låter föra in i tullinformationssystemet samt för att artikel 5 i 1981 års dataskyddskonvention efterlevs. Medlemsstaterna skall i enlighet med sin lagstiftning vara skyldiga att ersätta skada som en person lidit till följd av användandet av tullinformationssystemet i den staten eller till följd av felaktiga eller felaktigt införda uppgifter som staten låtit föra in i systemet.

Kommentar: Artikel 5 i 1981 års dataskyddskonvention ställer upp allmänna krav på uppgifternas beskaffenhet. Likartade krav ställs i 7 §

datalagen. Artikel 5 i dataskyddskonventionen innehåller krav på att databehandlade personuppgifter skall samlas, behandlas, bevaras och på ett korrekt och lagligt sätt, att uppgifterna är riktiga och aktuella och lagras för särskilt angivna och lagliga ändamål och att de inte används i strid med ändamålet. Motsvarande krav återfinns även i artikel 6 i EU:s dataskyddsdirektiv 95/46/EG.

Ansvar för felaktiga uppgifter förutsätts gälla både när uppgifter är felaktiga i sak och när de visserligen är sakligt riktiga men felaktigt införts i systemet dvs. en oriktig registrering. Skadestandsreglerna i 23 § den nuvarande datalagen föreskriver strikt skadestandsansvar för oriktiga eller missvisande uppgifter. Däremot innehåller datalagen inte något skadestandsansvar för fallet då en oriktig registrering har skett av i sig riktiga uppgifter, vilket förutsätts berättiga till skadestånd enligt konventionen. Datalagskommitténs förslag till ny persondatalag innebär en utvidgning av skadestandsansvaret i förhållande till den nuvarande datalagen och skulle mer än väl tillgodose konventionens krav. En ny datalag förutses träda i kraft 1 januari 1999 och tills dess får datalagens skadestandsregler och de allmänna skadestandsreglerna som enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen gäller i myndighets verksamhet anses vara tillräckliga.

Artikel 22

Varje stat skall bära sina egna kostnader för användning av tullinformationssystemet samt en andel av övriga kostnader för verkställigheten av konventionen.

Kommentar: Frågan om kostnader behandlas i kap 12.2

10.4.12 Avdelning XI Tillämpning och slutbestämmelser

Artikel 23

Information som tillhandahålls enligt denna konvention skall lämnas direkt mellan de medlemsstaternas myndigheter.

Artikel 24-26

Artiklarna innehåller bestämmelser om anslutning, ratificering och ikraftträdande mm.

Artikel 27

Bestämmelse om tvistlösning, som anger att tvister om tillämpning mellan parterna eller kommissionen skall hänskjutas till rådet. Vidare skall villkoren för EG-domstolens behörighet att lämna förhandsbesked om tolkning av konventionen eller avgöra tvister som inte kunnat lösas av rådet inom sex månader, bestämmas i ett särskilt protokoll.

Kommentar: EG-domstolens roll i förhållande till konventionen blev inte avgjord i samband med utarbetandet av konventionen utan har

lösats senare i ett protokoll till konventionen, vilket berörs närmare i avsnitt 10.4 och 10.6.

Prop. 1997/98:11

10.5 Tillämpningsavtalets innehåll

Samtidigt med konventionen undertecknades ett avtal om provisorisk tillämpning av konventionen. Avtalet innehåller bestämmelser för att möjliggöra att konventionen kan börja tillämpas redan innan alla medlemsstater anslutit sig till denna.

Enligt artikel 2 skall konventionen provisoriskt börja tillämpas när åtta medlemsstater godkänt avtalet och tillkännagivit detta till depositarien.

De länder som tillämpar konventionen provisoriskt skall gemensamt komma överens om de övergångsbestämmelser som kan krävas och dessa medlemsstater skall i samråd provisoriskt sköta de åtaganden som den kommitté som vid konventionens ikraftträdande skall tillsättas för tillsyn.

Avtalet börjar att gälla när tre månader gått sedan den åttonde staten tillträtt avtalet och upphör att gälla när konventionen träder i kraft.

10.6 Innehållet i protokollet om EG-domstolens behörighet

I huvudsak innehåller protokollet följande. Enligt artikel 1 ges EG-domstolen behörighet att på de villkor som föreskrivs i protokollet meddela förhandsavgöranden om tolkning av konventionen. Medlemsstaterna har enligt artikel 2 möjlighet att genom en förklaring godkänna EG-domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden till nationell domstol om domstolen anser att det är nödvändigt för att döma i saken. En sådan förklaring enligt artikel 2 kan antingen avse alla nationella domstolar (art 2.2b) eller bara de domstolar vars avgöranden inte kan överklagas (art 2.2a).

Enligt artikel 3 skall EG-domstolens stadga och rättegångsregler gälla och medlemsstaterna ges en allmän rätt att inkomma med inlagor och skriftliga yttranden i ärenden som anhängiggjorts avseende tolkning av konventionen. I övrigt innehåller protokollet regler om antagande, deponering, ikraftträdande m.m.

I en till protokollet följande förklaring av rådet anges att man önskar en så effektiv och enhetlig tolkning som möjligt av konventionen från och med dess ikraftträdande och att medlemsstaterna förklarar sig beredda att vidta åtgärder för att samtidigt kunna ratificera konventionen och protokollet om EG-domstolens behörighet.

Regeringens bedömning: En registerreglering för myndigheternas tillämpning av tullinformationssystemet behöver enligt regeringens bedömning inte ske i lagform.

Promemorians förslag avviker från regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Generaltullstyrelsen* påpekar förhållandet att CIS-konventionen till skillnad från EG-förordningen inte blir direkt gällande rätt utan kräver en implementering i nationell rätt, men att det torde kunna ske genom förordning på samma sätt som tullsamarbetsavtalen införlivas i svensk rätt. *Datainspektionen* anför att det för att CIS-konventionen skall kunna tillämpas krävs lagstiftning på personregisterområdet.

Skälen för regeringens förslag: När den nya EG-förordningen (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd börjar tillämpas i mars 1998 blir reglerna som gäller upprättandet av tullinformationssystemet, vilka uppgifter systemet kommer att innehålla avseende bekämpningen av brott mot EU:s tull- och jordbrukslagstiftning, regler om gallring av uppgifter m.m. direkt gällande nationell rätt. Några nationella bestämmelser av detta slag finns det därför inte utrymme för. Däremot är det den nationella regler som styr om och i vilken omfattning myndigheterna inom ramen för förordningen och konventionens bestämmelser får föra in uppgifter i tullinformationssystemet och hur dessa får användas samt vilka kontrollåtgärder som får vidtas i anledning av uppgifterna. Behörigheten i dessa avseenden får dock aldrig gå utöver vad som föreskrivs i EG-förordningen om ömsesidigt bistånd respektive CIS-konventionen.

Tullinformationssystemet regleras bara till en del av den direkt gällande EG-förordningen om ömsesidigt bistånd. I riksdagens ställningstagande i frågan om CIS-konventionen skall godkännas ligger emellertid även ett ställningstagande till om tullinformationssystemet skall få användas för brottsbekämpande åtgärder i förhållande till nationella regler om t.ex. smuggling av narkotika, vapen, dopingmedel m.m. Den del av tullinformationssystemet som regleras av CIS-konventionen kommer således härigenom att bli föremål för riksdagens prövning. Mot bakgrund härav är det enligt regeringens mening tillräckligt att regeringen i en registerförordning ger stöd för myndigheternas tillämpning av tullinformationssystemet, dels för att komplettera bestämmelserna i EG-förordningen, dels för att ge en rättslig grund för tillämpning av konventionen.

Tullinformationssystemet kommer att innehålla uppgifter från medlemsstaterna och kommissionen för att tjäna som underlag för att myndigheterna skall kunna vidta olika brottsbekämpande åtgärder för att utreda och beivra grova överträdelser av såväl EU:s tull- och jordbrukslagstiftning som nationella bestämmelser avseende t.ex. förbud och restriktioner i varuflödet över gränserna. Det innebär att det i systemet kommer att finnas uppgifter om varor, transporter, företag och personer

som misstänks för brottslig verksamhet mot vilka medlemsstaternas myndigheter föreslår olika åtgärder såsom övervakning, rapportering eller fysiska kontroller. Uppgifter i dessa kategorier får bara införas i systemet som underlag för sådana åtgärder. Systemet skall således inte innehålla uppgifter om sådana objekt för passiv lagring eller i allmänt informationssyfte. Inte heller skall det i tullinformationssystemet återfinnas uppgifter om andra personer än de som själva på konkreta grunder misstänks för brottslighet, dvs. det finns inte stöd för att införa uppgifter om vittnen, brottsoffer, anhöriga osv. I kategorierna trender, utveckling och uppgifter om tillgänglig expertis kan däremot uppgifter införas i rent informativt syfte, i dessa kategorier skall dock inte förekomma några personuppgifter.

Tullinformationssystemet, både i den del som regleras i förordningen om ömsesidigt bistånd och den del som regleras av konventionen, berör flera i lag reglerade förhållanden. Frågan är om tillämpningen av tullinformationssystemet kräver några lagändringar i existerande lagar.

10.7.1 Tullens möjligheter att registrera uppgifter i tullinformationssystemet

Regeringens bedömning: Bestämmelserna om utlämnande av uppgifter från tullens register i brottsbekämpande verksamhet i 18 § den föreslagna lagen ger stöd för att lämna ut och registrera uppgifter i tullinformationssystemet. Någon ytterligare lagreglering för myndigheternas möjligheter att införa uppgifter i systemet bedöms inte vara nödvändig.

Skälen för regeringens bedömning: Det bör först påpekas för undvikande av missförstånd att ett tillträde till tullinformationssystemet inte innebär att svenska tullmyndigheter får direkt tillgång till andra EU-länders register i brottsbekämpning eller att andra EU-länders myndigheter eller kommissionen får direkt tillgång och åtkomst till de svenska registren. Tullinformationssystemet är bara avsett för information om misstänkt brottslighet, strategiska uppgifter eller uppgifter som hör i hop med ett förslag från ett stat till de andra staterna att vidta åtgärder mot någon person, vara transport eller företag. Inför varje registrering i tullinformationssystemet kommer man få göra en bedömning i varje enskilt fall om dels vad man vill med registreringen, dels om de uppgifter man har uppfyller kraven enligt konventionen eller förordningen. Den svenska registreringen i tullinformationssystemet kommer således kunna omfatta enstaka uppgifter från tullmyndigheternas register i brottsbekämpande verksamhet men någon automatisk tömning av eller systematisk åtkomst till svenska register för andra stater kommer inte bli aktuellt.

Myndigheternas möjligheter att lämna ut personuppgifter i verksamheten begränsas av sekretesslagens regler. För uppgifter som förekommer i tullens nuvarande SPADI-register gäller den absoluta sekretessen i 7 kap. 17 § sekretesslagen, men enligt 6 § förordningen om

Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet får uppgifter ur detta register lämnas ut till utländsk myndighet om uppgifterna behövs för att fullgöra en skyldighet som Sverige eller svensk tullmyndighet har enligt överenskommelse med främmande stat. Medlemsstaterna har ingen skyldighet att föra in uppgifter i tullinformationssystemet eller att använda det. Det är därför tveksamt om den nuvarande förordningen om tullens register i brottsbekämpande verksamhet ger stöd för att lämna ut registeruppgifter till tullinformationssystemet. Regeringen föreslår att bestämmelserna om utlämnande av uppgifter i den föreslagna lagen om tullens register i brottsbekämpande verksamhet utformas så att reglerna medger ett utlämnande av enstaka uppgifter till tullinformationssystemet både i den del av systemet som regleras i förordningen om ömsesidigt bistånd och den del av systemet som regleras i konventionen. Uppgifter får således lämnas till utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation om det följer av förordningen om ömsesidigt bistånd eller internationell överenskommelse Sverige träffat.

För att personuppgifter i tullens brottsbekämpande verksamhet som inte finns i register skall kunna lämnas till utlandet krävs det en sekretessprövning med beaktande av 5 kap. 1 §, 9 kap. 17 § och 1 kap. 3 § samt i viss mån och 14 kap. 3 § sekretesslagen. Sekretessen i 5 kap. 1 § till skydd för myndigheternas brottsbekämpande verksamhet torde i dessa fall inte utgöra något hinder eftersom syftet med att införa uppgifter i tullinformationssystemet är att de skall vara till hjälp och nytta i brottsbekämpningen. Däremot kan det ur en enskild persons perspektiv enligt 9 kap. 17 § sekretesslagen framstå som att utlämnande av uppgifter om honom kan vara till skada om det leder till att han därigenom t.ex. blir utsatt för kontroller eller andra åtgärder av andra länders tullmyndigheter. De krav på konkreta bevis på delaktighet i grov brottslighet som gäller för att i tullinformationssystemet registrera personuppgifter gör dock att intresset för lämna ut uppgifter torde ges företräde framför den enskildes integritetsskydd. I en sådana situation borde det vara möjligt att med stöd av 14 kap. 3 § lämna ut personuppgifter till en svensk myndighet och då torde heller inte sekretessen i 1 kap. 3 § ställa hinder i vägen. Uppgifter lämnas även med dagens regler till utländska myndigheter med stöd av de bilaterala tullsamarbetsavtal som Sverige ingått med ett flertal länder, t.ex. med USA (SFS 1988:146), Ryska federationen (SFS 1994:8), Polen (SFS 1991:1319) m.fl.

Det kan framstå som om uppgifter i ett av tullens register lämnas ut mer lättvindigt än uppgifter som inte finns registrerade i register. Man måste dock ha i åtanke att de uppgifter som förekommer i ett register i sig uppfyllt de uppställda kraven på relevans, misstankegrad m.m. som ställs för att registrera uppgifter i de olika registren och att registeruppgifterna därigenom redan genomgått en prövning. Att lämna ut uppgifter till ett annat register som uppställer minst lika höga krav för registrering av personuppgifter och har samma brottsbekämpande ändamål som de svenska registren inger inte samma betänkligheter som att lämna ut personuppgifter som förekommer hos tullmyndighet i dess brottsbekämpande verksamhet utan att ha prövats på detta sätt eller inte

bedömts uppfylla kraven för registrering. Det framstår därför inte som onödigt eller orimligt att för icke-registrerade personuppgifter upprätthålla kravet på en relativt ingående sekretessprövning och avvägning av de olika intressena innan de lämnas ut till andra länder för åtgärder, särskilt inte med tanke på den spridning uppgifterna får genom registrering i tullinformationssystemet.

Det ställs relativt höga beviskrav för att personuppgifter enligt förordningen om ömsesidigt bistånd och konventionen skall få införas och det är endast särskilt uppräknade sorters uppgifter som får införas. Om uppgifterna hos svenska tullmyndigheter kvalificerar sig för registrering i tullinformationssystemet torde de också i de flesta fall kunna lämnas ut utan att det står i strid med sekretesslagens bestämmelser. Både sekretesslagen och datalagen är föremål för utredning och översyn och regeringen finner mot bakgrund därav att sekretessbestämmelserna tills vidare får tillämpas som de är. Någon ytterligare lagreglering än de bestämmelser om utlämnande ur de register som föreslås i 18 § i den nya lagen framstår inte som nödvändig.

Sammanfattningsvis anser regeringen att i den mån uppgifterna har sådan relevans och tyngd att de kvalificerar sig för registrering i tullinformationssystemet och det inte föreligger något hinder enligt sekretesslagen bör de svenska tullmyndigheterna få föra in uppgifter i tullinformationssystemet utan att det ställs upp några ytterligare begränsningar från svensk sida. Regeringen förutsätter dock att tullmyndigheterna iakttar stor försiktighet med att föra in uppgifter i systemet och noga tillser att uppgifterna har den relevans och riktighet och i övrigt uppfyller kraven på innehåll m.m. så att enskilda personers integritet inte utsätts för en otillbörlig kränkning.

10.7.2 Användning av uppgifter i tullinformationssystemet

Regeringens bedömning: Regeringen har i prop. 1996/97:164 föreslagit en ändring i 1 § lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet som även tillgodoser behovet av regler med innebörden att myndigheterna kan respektera villkor om användning av underrättelseuppgifter i tullinformationssystemet.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt CIS-konventionen artikel 8 och förordningen artikel 30 får uppgifterna i tullinformationssystemet användas endast för de brottsbekämpande ändamål som anges i konventionen respektive förordningen. Annan användning skall i princip vara olaglig och otillåten i medlemsstaterna, men både i förordningen och konventionen anges att de kan få användas för administrativa eller andra ändamål om den stat som fört in uppgifterna ger tillstånd till det.

Enligt svensk rätt är myndigheternas möjligheter att använda uppgifter och överskottsinformation inte begränsad på detta sätt även om sekretesslagen kan begränsa myndigheternas möjligheter att lämna ut

uppgifterna till annan verksamhet. För andra sådana begränsningar skall gälla krävs särskild reglering. Lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet, lagen (1973:431) om utredning av tullbrott och lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden är exempel på sådana regleringar.

Av 1 § lagen med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet enligt dagens lydelse framgår att villkor som begränsar möjligheten att utnyttja upplysningar eller bevismaterial från annan stat för att användas vid utredning eller rättsligt förfarande i anledning av brott skall följas av svenska myndigheter oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller förordning. Bestämmelserna omfattar uppgifter som lämnats för utredningar om konkreta brott, dvs. när förundersökning inletts eller att rättsligt förfarande har inletts men inte uppgifter som lämnats i underrättelseverksamhet. Regeringen har i prop. 1996/97:164 om Europol föreslagit en ändring i 1 § denna lag för att möjliggöra att svenska myndigheter kan respektera även villkor för användande av uppgifter inom underrättelseverksamhet. Eftersom uppgifter i tullinformationssystemet liksom uppgifter från Europol till stor del kommer att bestå av uppgifter som kommer till användning i ett tidigare skede i brottsbekämpningen tillgodoser den ändring 1 § som föreslagits behovet av sådan reglering för tullinformationssystemet.

Uppgifterna i tullinformationssystemet har som syfte att ligga till grund för operativa åtgärder. Användningen av uppgifter och vilka åtgärder som får vidtas bestäms emellertid av nationella regler i den mån inte konventionen eller förordningen uppställer strängare begränsningar. Begränsningen avseende ändamål har redan berörts.

När det gäller svenska tullmyndigheters användning av uppgifter i tullinformationssystemet för att vidta åtgärder mot vad som misstänks vara brott mot svensk lag som faller under tullens ansvarsområde (se närmare redogörelse kap. 7 s 33) gäller främst reglerna i 13 § ff. i varusmugglingslagen om användande av tvångsmedel. Denna lag gäller i dess nuvarande utformning både rena förmögenhetsbrott som undandragande av tullar och nationella skatter som underlåtenhet att anmäla införsel och utförsel i strid mot förbud eller restriktioner. Vidare bestraffas olovligt förfogande av varor, försök m.m. Varusmugglingslagen tillämpas således både på vad som är brott mot EU:s tullagstiftning som brott mot nationella bestämmelser om införsel och utförsel av varor t.ex. narkotikasmuggling. Vidare finns regler om tullens befogenhet att tillgripa kontrollåtgärder i tullagen, tullförordningen och lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot annat land inom Europeiska unionen. Varusmugglingslagens regler samt övriga regler om kontrollbefogenheter synes ändamålsenliga och bör gälla oavsett om underlaget för dessa åtgärder kommer från tullinformationssystemet eller från annat håll.

I fråga om uppgifter i tullinformationssystemet som ger anledning till insatser mot personer, företag, transporter eller varusändningar som inte misstänks för något brottsligt i Sverige utan för brott mot annat lands lagstiftning gäller det särskilda regler. Regler för vilka åtgärder tullmyndigheterna få vidta framgår av lagen (1973:431) om utredning

angående brott mot utländsk tulllag. Denna lag gäller uttryckligen även för det operativa samarbete som skett med stöd av EG-förordningen nr 1468/81 om ömsesidigt bistånd. Denna förordning har nyligen ersatts av förordningen (EG) nr 515/97 och en följdändring i lagen föreslås så att den blir tillämplig på den nya förordningen om ömsesidigt bistånd.

Insatser inom underrättelseverksamhet och spaningsverksamhet är inte lagreglerade. I denna verksamhet tillgrips å andra sidan inte några tvångsmedel mot personer eller företag. Huruvida informationen som ligger till grund för deras verksamhet kommer från tullinformationssystemet eller från andra källor torde sakna betydelse. Någon särskild reglering utöver vad som allmänt gäller enligt sekretesslagen för denna verksamhet samt ändringen i 1 § lagen med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet föreslås inte.

Vad gäller frågan att tillåta andra länder att använda uppgifter som svenska myndigheter infört i tullinformationssystemet för administrativa eller andra ändamål anser regeringen att man från svensk sida skall inta en ytterst restriktiv hållning till sådana förfrågningar. Regeringen har för avsikt att i arbetet med den planerade förordningen med tillämpningsföreskrifter överväga vilka begränsningar som bör gälla från svensk sida.

10.7.3 Regler för skydd av personuppgifter och datasäkerhet

Regeringens bedömning: För tillämpning av tullinformationssystemet framstår det inte som nödvändigt att företa några ändringar i datalagen eller i sekretesslagen.

Skälen för regeringens bedömning: Hur konventionens bestämmelser förhåller sig till de svenska reglerna om dataskydd har redovisats vid de aktuella artiklarna men bör även beröras i detta kapitel.

För att svenska myndigheter överhuvudtaget skall få tillträde till tullinformationssystemet krävs enligt konventionen att Sverige har en dataskyddslagstiftning som uppfyller kraven i Europarådets konvention från 1981 om dataskyddet för personuppgifter. Den svenska datalagen har sedan länge ansetts uppfylla dataskyddskonventionens krav för skydd av personuppgifter. Även sekretesslagens bestämmelser utgör skydd för personuppgifter hos myndigheter oberoende av om de förekommer på datamedia eller ej. Regeringens bedömning är att den nuvarande datalagens bestämmelser och sekretesslagen står i överensstämmelse med konventionens och förordningens krav förutom på ett par punkter där de svenska reglerna avviker något. Siktet är att en ny datalag skall kunna träda i kraft den 1 januari 1999. Det förslag till persondatalag som Datalagskommittén föreslagit (SOU 1997:39) och som föreslås bli generellt tillämplig uppfyller väl kraven som uppställs för tullinformationssystemet.

Uppgifterna i tullinformationssystemet förutsetts skyddas av nationella dataskyddsregler och sekretessregler på samma sätt som svenska uppgifter. De svenska sekretessreglerna är således tillämpliga på upp-

gifter i tullinformationssystemet, i den mån de är tillgängliga för svenska myndigheter. Svensk lagstiftning avviker när gäller den absoluta sekretess som föreskrivs i artikel 15.2 konventionen (en bestämmelse som dock inte återfinns i förordningen om ömsesidigt bistånd) under tid som åtgärder i form av diskret övervakning, spaning eller rapportering pågår. Den enskilde har i svensk rätt på samma sätt som föreskrivs i konventionen en principiell rätt att ta del av uppgifter om sig själv enligt 14 kap. 4 § sekretesslagen, och denna rätt inskränks genom 5 kap. 1 § på ett sätt som i övrigt får anses väl förenligt med konventionens och förordningens bestämmelser om sekretess, men någon absolut sekretess under tiden åtgärder pågår föreskrivs inte. Lagen om internationellt samarbete på brottmålsområdet ger visserligen stöd för svenska myndigheter att respektera villkor om användningen av uppgifter från utlandet. Lagen inskränker dock inte den enskildes rätt att ta del av uppgifter i allmänna handlingar utan det är sekretesslagens bestämmelser som begränsar denna rätt. I praktiken torde det dock aldrig att bli aktuellt att lämna ut uppgifter under tid som brottsbekämpande åtgärder pågår, eftersom det torde stå klart att de pågående åtgärderna skulle motverkas och verksamheten skadas om personuppgifter utlämnades till den enskilde i detta läge. Någon ändring i sekretesslagen kan därför inte anses nödvändig för tillämpning av konventionen och för tillämpning av förordningen om ömsesidigt bistånd uppkommer inte denna problematik eftersom denna förordning inte innehåller en någon sådan bestämmelse om absolut sekretess.

Inte heller artiklarna som rör ändring och rättelse av uppgifter i tullinformationssystemet bedöms kräva några lagändringar i datalagen som i 8 § lägger ansvaret för att ändra och rätta felaktiga eller missvisande uppgifter i personregister på den registeransvariga myndigheten. Den svenska ordningen vad gäller prövning av en enskilds begäran att få ta del av uppgifter kan inte anses stå i strid med konventionens och förordningens bestämmelser, även om det i Sverige inte är Datainspektionen som beslutar om utlämnande utan den myndighet som har uppgifterna. Konventionen och förordningens bestämmelser om skadestånd vid registrering av felaktiga uppgifter eller på felaktiga grunder som närmare berörts vid artikel 21 avviker från de nuvarande skadeståndsreglerna i datalagen, i det avseendet att skadestånd enligt 23 § datalagen inte är föreskrivet vid en felaktig registrering av i sig riktiga uppgifter. I avvaktan på en ny datalag bör dock bestämmelserna om skadestånd i myndigheternas verksamhet ge den enskilde i förhållande till konventionen och förordningen tillräcklig rätt till skadestånd.

Datainspektionens uppgifter i förhållande till tullinformationssystemet

Enligt konventionen och förordningen skall ländernas dataskyddslagar tillämpas om det inte i förordningen eller konventionens bestämmelser ställs upp strängare regler. Regeringen har för avsikt att utse Datainspektionen till svensk tillsynsmyndighet för tullinformationssystemet och meddela de föreskrifter som kan behövas för detta uppdrag. Datainspektionen har enligt 15-18 §§ datalagen befogenheter att utöva till-

syn för att tillse att inte automatisk databehandling medför otillbörligt intrång i personlig integritet. Datainspektionen som tillsynsmyndighet har således befogenhet att företa inspektioner och få tillträde till personregister, lokaler och utrustning samt besluta om föreskrifter, förbjuda fortsatt användning och förelägga vite.

Datalagskommittén har i sitt betänkande Integritet, Offentlighet, Informationsteknik (SOU 1997:39) föreslagit längre gående befogenheter för Datainspektionen än vad myndigheten har enligt den nuvarande datalagen vilka bedöms ligga i linje med de befogenheter tillsynsmyndigheterna förväntas ha i förhållande till tullinformationssystemet.

11 Ändringar i tullagen

11.1 Överklagande av beslut om bindande ursprungsbesked

Regeringens förslag: Generaltullstyrelsens beslut om bindande ursprungsbesked skall överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Generaltullstyrelsens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna har inte haft något att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt EU:s tullagstiftning (artikel 12 i tullkodex förordning (EG) nr 2913/92) åligger det sedan den 1 januari 1997 tullmyndigheter att på begäran lämna bindande upplysningar om en varas ursprung. En varas ursprung kan få betydelse för om den uppfyller kraven för en lägre eller förmånligare tullsats i enlighet med EU:s s.k. preferensavtal. Möjligheten att hos tullmyndigheterna ansöka om bindande besked i frågan om en varas ursprung ökar näringslivets möjligheter att förutse framtida tullkostnader. Numera kan näringslivet således få bindande besked både om en varas klassificering i förhållande till den gemensamma tullnomenklaturen och om en varas ursprung.

Enligt 22 § tullförordningen (ändrad genom SFS 1997:52) är det Generaltullstyrelsen som i Sverige beslutar om bindande klassificeringsbesked och ursprungsbesked. Enligt 23 § samma förordning skall kostnader för handläggningen av sådana ärenden i form av laboratorieundersökning eller anlitande av sakkunnig betalas av den som ansöker om klassificeringsbesked eller ursprungsbesked.

Generaltullstyrelsens beslut om klassificeringsbesked tillhör de typer av beslut som enligt 107 § tullagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller för beslut om ersättning för särskilda kostnader för laboratorieundersökning och kostnader för sakkunnig i samband med handläggning av ärendet. Enligt 107 § överklagas övriga beslut som inte uppräknats särskilt i paragrafen till regeringen. Utan en ändring i 107 § tullagen överklagas således beslut i samband med ursprungsbesked till regeringen medan beslut i samband med klassificeringsbesked överklagas till domstol. Reglernas ändamål och utformning

är likartade. Enligt regeringens bedömning finns det inga skäl till att reglerna för överklagande skall vara olika för dess typer av beslut utan en enhetlig ordning bör gälla för överklagande. Besluten om ursprungsbesked och beslut om särskilda kostnader härför bör därför fortsättningsvis överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för som nu till regeringen.

11.2 Utlämnande av uppgifter till Fiskeriverket

Regeringens förslag: Fiskeriverket ges möjlighet att på begäran få information från Tullverket om import eller export av fiskprodukter.

Fiskeriverkets förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna *Datainspektionen* och *Generaltullstyrelsen* har inte haft något att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Av Fiskeriverkets framställan framgår bl.a. följande. Fiskeriverket har enligt förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen de uppgifter som åvilar svensk behörig myndighet i förhållande till EG:s gemensamma fiskeripolitik. Det innebär t.ex. att myndigheten till kommissionen skall rapportera om den svenska importen av lax inklusive uppgifter om deklarerat tullvärde och KN-nummer samt uppgifter ur importdeklarationen. Vidare skall myndigheten två gånger i månaden underätta kommissionen om priserna på importerade fiskprodukter. För att fullgöra dess uppgifter är Fiskeriverket beroende av viss information om import av fisk som förekommer hos tullmyndigheterna.

Framställningen avser ett rutinmässigt inhämtande av uppgifter som i huvudsak finns lagrade hos Tullverket i dess tulldatasystem (TDS). Enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess för uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden hos Tullverket om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men av utlämnandet. Även om tullen regelbundet skulle utlämna uppgifter om fiskimporten till Fiskeriverket synes det endast undantagsvis röra sig om uppgifter som kan beröra enskilds ekonomiska förhållanden. De efterfrågade uppgifterna synes vara statistiska uppgifter om fiskprodukter t.ex. importerad lax dess vikt, tullvärde och tidpunkt för avlämnande av tulldeklaration.

I likhet med Datainspektionen finner regeringen att det ur integritetssynpunkt inte finns något att erinra mot att Fiskeriverket tar del av de efterfrågade uppgifterna om fiskimport. Med hänsyn härtill bör Fiskeriverket upptas bland de myndigheter som enligt 118 § tullagen på begäran har rätt att få uppgifter om som rör import och export av varor. En begäran skall begränsas till att avse endast sådana uppgifter om import och export av fiskprodukter som Fiskeriverket behöver för att fullgöra sina uppgifter.

Regeringens bedömning: Förslagen bör inte medföra några kostnadsökningar i myndigheternas verksamhet utan bör åtminstone på sikt ha en arbetsbesparande effekt.

12.1 Kostnader för tullens register i brottsbekämpande verksamhet

Registerföring med ADB-stöd sker redan idag inom tullmyndigheternas tullkriminalenheter. De senaste åren har satsningarna på den brottsbekämpande verksamheten inom tullmyndigheterna ökat i proportion till tullmyndigheternas övriga verksamhet. Förslaget om inrättande av underrättelseregister torde emellertid inte öka arbetsbelastningen för den brottsbekämpande verksamheten utan tvärtom underlätta denna. Lagförslaget torde inte heller påverka driften och användningen av befintliga register i kostnadshänseende. Att inrätta även underrättelseregister torde vara mer kostnadseffektivt än att bedriva underrättelseverksamheten med manuella register. Förslaget torde således inte komma att medföra något ökat behov av resurser utan kan rymmas inom Tullverkets nuvarande resursramar.

12.2 Kostnader för EU:s tullinformationssystem

Med stöd av den nyligen antagna förordningen (EG) 515/97 om ömsesidigt bistånd kommer tullinformationssystemet att träda i kraft i mars 1998. Systemet kommer att bestå av en central databas som upprättas av kommissionen. Redan nu har kommissionen bistått medlemsstaterna med terminaler och programvara för tullinformationssystemets föregångare SCENT. Kommissionen har bitt medlemsstaterna att identifiera behovet av ytterligare terminaler och förklarat sig att med medel som avser programmet Tull-2000 stå för kostnaderna för dessa och programvara för tullinformationssystemet. Medlemsstaterna i sin tur förväntas stå för kostnader för underhåll och uppdatering av systemet samt ansvara för utbildning på lokal nivå.

Hur tullinformationssystemet kommer att se ut i praktiken och hur kommissionen kommer att hantera de båda delarna i systemet som rör överträdelse av EU:s regelverk på tull- och jordbruksområdet respektive överträdelse av nationell lagstiftning enligt konventionen har ännu inte riktigt klarnat. Om terminaler och programvara även kommer att kunna användas för den databas med uppgifter som kommer att upprättas inom tullinformationssystemet med stöd av konventionen är inte säkert. Det framstår dock som troligt med hänsyn till lydelsen i artikel 23 i förordningen som anger att tullinformationssystemets materiella infrastruktur får användas även för det brottsbekämpande arbetet som avses i CIS-konventionen samt att det är kommissionen som skall sä-

kerställa den tekniska driften av denna infrastruktur. På nuvarande underlag förutses därför inte några större kostnader belasta myndigheterna för inrättande av tullinformationssystemet.

Datainspektionen får i samband med att tullinformationssystemet inrättas vissa ökade arbetsuppgifter som tillsynsmyndighet. Mötesfrekvensen för tillsynsmyndigheterna i arbetet med tullinformationssystemet uppges visserligen inskränka sig till 1-2 gånger per år, men det är svårt att överblicka vilket merarbete tullinformationssystemet medför både nationellt och internationellt för myndigheten. Regeringen får i ett senare skede när det står klarare vad arbetet som tillsynsmyndighet i förhållande till de olika konventionerna på dataområdet Europol, CIS-konventionen, Schengen Information System m.fl. innebär för myndigheten ta ställning till om och i vilken omfattning myndighetens resursbehov påverkas. Allmänt gäller dock att eventuellt ökade kostnader skall finansieras genom omprioriteringar mellan berörda utgiftsområdesramar.

12.3 Ändringar i tullagen

Enligt förslaget till ändring i 107 § tullagen kommer de allmänna förvaltningsdomstolarna att pröva överklagande av Generaltullstyrelsens beslut om bindande besked om varas ursprung. Redan nu prövas överklagande av beslut om den andra typen av förhandsbesked rörande varors klassificering av allmän förvaltningsdomstol. Frågor om klassificering är en mer vanligt förekommande fråga för importföretag och enligt Generaltullstyrelsen har hittills mellan 5-10 ärenden om besked om klassificering gått till domstolsprövning per år.

Generaltullstyrelsen har vid halvårsskiftet 1997 ännu inte fått in något ärende med ansökan om besked om ursprung och man räknar inte med att ärenden om ursprungsbesked heller framöver kommer att överstiga antalet klassificeringsbesked. Mot denna bakgrund lär det inte bli fråga om något större antal mål som kommer att prövas av förvaltningsdomstolarna i anledning av den föreslagna regleringen. Regeringen gör därför den bedömningen att domstolsväsendet bör kunna klara dessa uppgifter inom ramen för befintliga resurser.

Övriga förslag som läggs fram i propositionen har inte några ekonomiska konsekvenser.

13 Författningskommentarer

13.1 Förslag till lag om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

Allmänna bestämmelser

1 §

Av paragrafen framgår att tullen får föra de register som regleras i lagen med stöd av ADB. Användningsområdet för registren inskränker sig till tullens brottsbekämpande verksamhet. Registerföring i den fiskala verksamheten och revisionsverksamheten faller således utanför lagens tillämpningsområde. De register som tullen för med stöd av tillstånd från Datainspektionen för arbetet i brottsutredningar och förundersökningar omfattas inte heller av lagens bestämmelser. Registren får föras som av register för underrättelseverksamhet och spaningsregister. Uppdelningen sker med utgångspunkt i vilken verksamhet som registren skall användas för och vilken tillförlitlighetsgrad uppgifterna i registret har.

2 §

Registrens innehåll kommer att vara av känslig natur både i integritets- hänseende och ur myndighetsperspektiv. Både i den praktiska tillämpningen och när föreskrifter om utlämnande av uppgifter skall ges måste därför hänsyn tas till registrens särskilt känsliga karaktär. Olika kategorier av uppgifter bör så långt som möjligt hållas åtskilda från varandra och uppdelningen i olika register skall ske efter uppgifternas grad av riktighet och tillförlitlighet. Registren skall innehållsmässigt hålla hög kvalitet genom att endast uppgifter som är nödvändiga för det specifika registret skall få finnas i det. Att ovidkommande uppgifter inte får förekomma i registren motiveras inte enbart av integritetsskäl utan är också en garanti för att registren kvalitetsmässigt har ett sådant innehåll att de kan utgöra det verktyg i den brottsbekämpande verksamheten som är avsikten med registren.

3 §

Särskilt integritetskänsliga uppgifter som omfattas av skyddet för privatlivet skall som huvudregel inte få registreras. Om det av andra skäl redan förekommer uppgifter om en person, får dock uppgifter av aktuellt slag föras in i registret under förutsättning att de verkligen behövs som komplettering till de övriga registrerade uppgifterna om denna person. Det kan t.ex. röra sig om situationer där brottslig verksamhet med anknytning till visst land eller till viss sammanslutning misstänks och där uppgifter om inblandade personers härkomst eller tillhörighet till sammanslutningen kan vara av avgörande betydelse för den vidare utredningen. I sådana fall kan det vara godtagbart att även registrera sådana särskilt integritetskänsliga uppgifter. Denna restriktion står i överensstämmelse med Europarådets rekommendation nr R (87) 15 om användning av personuppgifter inom polissektorn och artikel 8 i EU:s dataskyddsdirektiv 95/46/EG.

Register i underrättelseverksamhet

4 §

Bestämmelsen definierar vilken innebörd termen underrättelseverksamhet skall ha i detta sammanhang, dvs. avgränsar inom vilken tullverksamhet register för underrättelseverksamhet får föras. Underrättelseverksamheten är, till skillnad från en förundersökning, inriktad på in-

formationsbearbetning i ett stadium där förutsättningarna för inledande av en förundersökning ännu inte har uppfyllts eftersom någon misstanke om konkret brott ännu inte har uppstått. Arbetet med att klarlägga om brottslig verksamhet utövats eller kan komma att utövas får i detta sammanhang anses utgöra underrättelseverksamhet. Närmare beskrivning av underrättelse- och spaningsverksamhetens uppgifter och funktion inom tullen återfinns i kap. 6. I sådan verksamhet föreslås i de följande paragraferna att två olika typer av register skall få inrättas.

I bestämmelsen definieras även begreppen allvarlig brottslig verksamhet och särskild undersökning. Med begreppet allvarlig brottslig verksamhet avses i detta sammanhang verksamhet som inkluderar brott för vilket fängelse två år eller däröver ingår i straffskalan. Med särskild undersökning avses arbete inom underrättelseverksamheten med insamling, bearbetning och analys av det material som rör ett visst ärende eller viss brottslig verksamhet.

Underrättelseregistret

5 §

Paragrafen anger ändamålet för underrättelseregistret. I underrättelseregistret samlas och systematiseras information om allvarlig brottslig verksamhet för att ge underlag för att inleda en undersökning om viss misstänkt allvarlig brottslig verksamhet eller för att tjäna som underlag för att vidta andra åtgärder mot den förmodade brottsligheten. Underrättelseregister kan också med fördel användas för att samla och sprida strategiska uppgifter om t.ex. smuglingsvägar, brottstrender, åtgärdsförslag m.m. Sådana strategiska underrättelser är ofta av förhållandevis allmän underrättelsekaraktär och inte anknuten till vissa personer. Ett underrättelseregister kommer inte att innehålla lika känsliga personuppgifter som ett analysregister, men är å andra sidan ett register som kommer att användas och vara åtkomligt för en större krets av tjänstemän inom tullkriminalen än ett analysregister.

6 §

Underrättelseregistret är avsett att vara en gemensam funktion och gemensamt arbetsverktyg för underrättelseverksamheten. För att fylla denna funktion får registret föras löpande av tullmyndigheterna och utgöra ett permanent register under Generaltullstyrelsens ansvar.

7 §

I bestämmelsen anges förutsättningarna för att i ett underrättelseregister föra in uppgifter som kan hänföras till en enskild person. Med sådana personuppgifter avses uppgifter som direkt eller indirekt hänför sig till en identifierad eller med uppgifterna identifierbar person. Uppgifter om en person som inte är identifierad eller identifierbar, t.ex. beskrivande uppgifter om en oidentifierad person, omfattas således inte av bestämmelsen. Sådana uppgifter kan föras in i registret om de uppfyller det allmänna kravet på att de skall vara nödvändiga för registret.

Uppgifter får registreras endast om de ger anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet har förekommit eller förväntas och att per-

sonen i fråga skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva denna. Vad som avses med allvarlig brottslig verksamhet har närmare definierats och kommenterats under 4 §. Beviskravet för registrering, att personen skall vara "skäligen misstänkt" för delaktighet i verksamhet som kan antas innefatta brott av allvarlig karaktär, har sin förebild i reglerna i 23 kap. rättegångsbalken om inledande av förundersökning. Skillnaden är att för förundersökning gäller att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts och när en person är skäligen misstänkt för denna gärning kan man med stöd av rättegångsbalkens regler använda olika tvångsmedel. En misstanke om att någon har utövat brottslig verksamhet är inte tillräcklig för att inleda en förundersökning eller vidta tvångsåtgärder mot en person, utan det fortsatta underrättelse- och spaningsarbetet syftar till att stärka dessa misstankar till en nivå där det finns anledning att anta att ett konkret brott förövats så att förundersökning så småningom kan inledas. För registrering av personuppgifter i underrättelseregister räcker det således att personen är skäligen misstänkt för att ha utövat något som kan antas innefatta brott för vilket fängelse två år eller mer kan följa.

Syftet med registreringen skall således vara att få fram tillräckligt underlag för en mer djupgående undersökning inom underrättelseverksamheten avseende allvarlig brottslig verksamhet, som i sin tur kan leda fram till en förundersökning eller någon annan åtgärd av brottsförebyggande eller brottsförhindrande karaktär.

Även om de nyss nämnda förutsättningarna är uppfyllda bör inte underrättelseregister få innehålla varje tillgänglig uppgift om en registrerad person utan bara sådana uppgifter som är nödvändiga för ändamålet med registret. De uppgifter som kan anses nödvändiga är upplysningar om den registrerades identitet t.ex. namn, personnummer, nationalitet, adress och arbetsplats. Förutom identitetsuppgifter om den registrerade bör i underrättelseregister anges de omständigheter som ligger till grund för bedömningen att den registrerade antas ta befattning med brottslig verksamhet av allvarligt slag. Det är de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet som bör anges och så utförligt att det är möjligt att kontrollera att registreringen står i överensstämmelse med lagen. Registret bör också innehålla upplysning om brottslighetens karaktär dvs. de omständigheter som gör att man har anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet har utövats eller kommer att utövas. I underrättelseregister bör också få förekomma hänvisningar till andra registrerade personer som kan antas ta befattning med samma brottslighet samt upplysningar om att en särskild undersökning har inletts eller att personen förekommer i annat register.

Tullens verksamhet är inriktad på varor och de brott som tullen har att bekämpa rör således varor och transporter av varor. I tullens underrättelseverksamhet finns därför ett stort behov av att registrera uppgifter om varor, transportmedel och hjälpmedel, även om ägaren eller innehavaren till dessa inte kan knytas till den förmodade brottsliga verksamheten på ett sådant sätt att personuppgifter om denne kan registreras enligt paragrafens första stycke. Om uppgifter om transportmedel, varor eller hjälpmedel, vars ägare är en enskild person som indirekt

kan identifieras med hjälp av uppgifterna registreras, måste uppgiften föras med notering om att denne inte är föremål för några misstankar om delaktighet i den aktuella brottsligheten. Närmare föreskrifter om vilka personuppgifter underrättelseregistret skall få innehålla kommer att meddelas av regeringen.

8 §

I paragrafen förbjuds sådan automatisk samkörning eller sambearbetning som avser inhämtande av uppgifter från andra personregister och som enligt 2 § andra stycket 4. datalagen skulle kräva tillstånd från Datainspektionen.

Analysregister

9 §

I paragrafen anges ändamålet med ett analysregister. Registren är avsedda för användning i en särskild undersökning inom underrättelseverksamheten avseende allvarlig brottslig verksamhet. Ett analysregister skall föras i syfte att ge underlag till en förundersökning eller för att vidta andra operativa brottsbekämpande åtgärder. Registret är ett tillfälligt arbets- eller ärenderegister där uppgifter i utredningsmaterialet samlas, bearbetas och analyseras. Registret skall avslutas när utredningen eller ärendet avslutas, jfr 22 §.

10 §

I bestämmelsen ges både Generaltullstyrelsen och de regionala tullmyndigheterna medgivande att föra tillfälliga analysregister. Förutsättningarna för att inrätta sådana register är för det första att det finns anledning att anta att allvarlig brottslig verksamhet utövats eller kommer att utövas. För det andra skall en särskild undersökning avseende den misstänkta brottsligheten ha inletts på myndigheten. Är dessa förutsättningar uppfyllda får ett tillfälligt arbetsregister benämnt analysregister inrättas för arbetet i den särskilda undersökningen.

Respektive tullmyndighet är registeransvarig för de analysregister som inrättas på myndigheten.

11 §

Ett analysregister får innehålla personuppgifter i den mån de är nödvändiga för och har anknytning till den särskilda undersökningen som alltså skall avse viss avgränsad allvarlig brottslig verksamhet. Det innebär att även uppgifter om andra personer än de som antas vara delaktiga i den aktuella brottsligheten kan registreras om uppgifterna har anknytning till och är nödvändiga i undersökningen. Sådana uppgifter skall förses med upplysning om att personen ifråga inte är misstänkt.

12 §

Bestämmelsen ger föreskrifter om vad ett beslut om att inrätta ett analysregister skall innehålla. Av beslutet skall således framgå för vilket ändamål analysregistret inrättas – vilket bör ske relativt utförligt – samt registrets benämning och varaktighet. Ett beslut om inrättande av ett analysregister skall vidare innehålla de föreskrifter som i den speciella undersökningen behövs för registrerade personers integritetsskydd. Det kan t.ex. röra sig om en förteckning över vilka personer som arbetar med undersökningen och som får ha tillgång till registret, hur information får hämtas, hur arbetet skall ske och avrapporteras m.m.

Av paragrafen framgår vidare att Generaltullstyrelsen centralt skall upprätta en förteckning över vilka analysregister som upprättas inom Tullverket. Förteckningen avser att underlätta tillsynen och kontrollen av registren genom att uppgifter om analysregistren samlas på en myndighet och på så vis ger en överblick över användningen av analysregister. Som regel har Datainspektionen att meddela föreskrifter för varje register som inrättas av riksdag eller regering, men för analysregistren som är flera till antalet och tillfälliga finns det skäl att i stället ge Datainspektionen en möjlighet att meddela generella föreskrifter för analysregistren. Dessa register har därför undantagits från den anmälningsskyldighet hos Datainspektionen som annars gäller för register som inrättas efter beslut av riksdag eller regering.

13 §

Även uppgifter från andra register som förs av tull- eller polismyndigheter får föras in och bearbetas med uppgifterna analysregistret. Bestämmelsen ger stöd för sådan sambearbetning med hjälp av ADB som annars kräver tillstånd av Datainspektionen enligt 2 § andra stycket 4. datalagen.

Register i spaningsverksamhet*Spaningsregistret***14 §**

Bestämmelsen är en ändamålsbestämmelse för spaningsregistret. Den saknar motsvarighet i den nuvarande regleringen för SPADI-registret. Det är inte avsett att spaningsregistret skall skilja sig nämnvärt från det nuvarande SPADI-registret som förs med stöd av förordningen (1987:864) om register för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Enligt principen att register med innehållsmässigt olika tillför-

litlighetsgrad skall skiljas åt skall spaningsregistret föras för att i den brottsbekämpande verksamheten ge information om brott som antas ha förövats mot de lagar och förordningar enligt vilka tullen har en uttrycklig rätt att ingripa mot. Den nuvarande uppräknings av lagar och förordningar framstår dock som onödig och skulle kräva ett nytt riksdagsbeslut om ändring i lagen så fort dessa befogenheter ändras eller nya tillkommer och har därför uteslutits.

15 §

Bestämmelsen avgränsar inom vilken tullverksamhet spaningsregistret får föras. Spaningsregistret skall på samma sätt som underrättelseregistret vara ett permanent register som förs av tullmyndigheterna för gemensamt bruk och för vilket Generaltullstyrelsen är registeransvarig.

16 §

Bestämmelsen reglerar under vilka förutsättningar personuppgifter och uppgifter om varor, transportmedel och hjälpmedel får registreras

Bestämmelsen har i enlighet med Lagrådets synpunkter utformats för att anknyta till förundersökningsreglerna och den terminologi som används i det sammanhanget och för nå bättre överensstämmelse med underrättelseregistrets regler om registrering av varor, transportmedel och hjälpmedel. Däremot används misstankegraden "kan misstänkas" istället för den formulering Lagrådet föreslagit eftersom det begreppet återfinns i 23 kap. 9 § rättegångsbalken och synes vara den misstankegrad som i avvaktan på den kommande mer genomgripande översynen av registret närmast motsvarar dagens bestämmelser för registrering av personuppgifter i registret.

17 §

I paragrafen ges tillstånd till att med hjälp av ADB inhämta uppgifter från andra motsvarande register som förs av polisen eller i utlandet under förutsättning att uppgifterna uppfyller kraven som ställs upp i 16 § och det allmänna kravet på nödvändighet i 2 §. Bestämmelsen ger även stöd för viss samkörning eller sambearbetning som annars skulle kräva tillstånd från Datainspektionen enligt 2 § andra stycket 4. datalagen.

Utlämnande av uppgifter ur register

18 §

I paragrafen regleras förutsättningarna för att lämna ut uppgifter ur registren. Främst skall tillsynsmyndigheterna ha erforderlig tillgång till uppgifterna för sin tillsyn. Bestämmelsen ger emellertid inte någon rätt för den enskilde att få ut uppgifter ur registren. Däremot har den enskilde alltid rätt att överklaga ett avslagsbeslut. Domstolar och regeringen ges en uttrycklig rätt att få till tillgång till registeruppgifter i den mån det behövs för att pröva ett överklagande av beslut om utlämnande av uppgifter av en enskild eller en myndighet. Det är även motiverat att åklagare som behöver uppgifter ur ett register inför ett beslut om förundersökning och under en förundersökning om brott skall få tillgång till dessa. Vidare får de brottsbekämpande myndigheterna; polismyn-

digheterna och Kustbevakningen möjlighet att få uppgifter ur registren om de behövs för myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Föreskrifter om och i vilken omfattning uppgifter i register får lämnas till polisväsendet och Kustbevakningen samt till andra tullmyndigheter kommer att meddelas av regeringen.

Bestämmelsen ger också stöd för att lämna uppgifter till EU:s tullinformationssystem. Uppgiftslämnande till tullinformationssystemet är frivilligt och får ske i den mån det är i förenligt med nationella bestämmelser. Ett medgivande att lämna ut enstaka uppgifter från våra nationella register i brottsbekämpande verksamhet behövs i lagen eftersom uppgifterna annars är omgärdade med absolut sekretess. Registrering av uppgifter om personer, företag, varor och transportmedel skall i tullinformationssystemet vara begränsat till uppgifter som grund för åtgärdsförslag. Vidare krävs för registrering av personuppgifter att konkreta bevis tyder på att personen ifråga själv kan antas vara inblandad i allvarlig brottslighet. Det kan på grund av hur reglerna för tullinformationssystemet är utformade således aldrig bli aktuellt med ett automatiskt överförande av uppgifter till tullinformationssystemet. Systemet förutsätter en individuell prövning av om förutsättningarna för registrering i tullinformationssystemet är uppfyllda för att uppgifter skall få införas.

Av paragrafen följer vidare att uppgifter även i andra fall kan få lämnas till utländska myndigheter eller mellanfolklig organisation. Ett motsvarande sådant tillstånd har även tidigare gällt för tullens SPADI-register med stöd av 6 § i förordningen. Denna bestämmelse har även gett stöd för att lämna ut uppgifter om en svensk tullmyndighet överenskommit om detta med främmande stat. Kravet skärps i detta avseende, dels för att lagen även reglerar de känsligare underrättelseregistren dels för att det överensstämmer med de villkor som föreslås gälla för polismyndigheter enligt den i prop.1996/97:164 föreslagna ändringen i 4 § i lagen (1965:94) om polisregister m.m. Bestämmelsen innehåller nu ett uttryckligt krav på föregående riksdagsgodkännande av den internationella överenskommelsen t.ex. avseende bilaterala tullsamarbetsavtal eller konventioner som i likhet med CIS-konventionen utarbetas inom EU:s tredje pelare. Utlämnande av uppgifter till Euro-pol är närmare berört i den ovan nämnda prop.1996/97:164 avsnitt 7.3.

19 §

Bestämmelsen som är ny i förhållande till lagrådsremissens lagförslag reglerar frågan om registren får samköras eller sambearbetas med andra register genom att uppgifter i registren lämnas ut och överförs till andra register med hjälp av ADB. Underrättelseregistret får endast samköras på detta sätt med tullens analysregister. Uppgifter i analysregister får däremot inte lämnas ut genom samkörning med andra personregister. För spaningsregistret gäller att registret får samköras med andra polisregister med motsvarande innehåll. Däremot ger bestämmelsen inte stöd för sådant utlämnande till utländska register.

20 §

Paragrafen innehåller den grundläggande bestämmelsen om att uppgifter skall gallras ur registren så snart de inte längre behövs för det syfte som registreringen skedde eller i förhållande till registrets ändamål. Det ställer krav på en aktiv vård av registren och att myndigheterna fortlöpande prövar om uppgifterna fortfarande är aktuella och relevanta.

21 §

Bestämmelsen begränsar tiden till tre år under vilken en personuppgift längst får kvarstå i underrättelseregistret efter det att den senaste registreringen om personen infördes i registret. Som huvudregel får en personuppgift i ett underrättelseregister alltså inte kvarstå längre än vad som är nödvändigt och inte längre än tre år, om inte uppgifterna kompletterats med nya uppgifter om samma person.

De nya uppgifterna måste i sin tur avse uppgifter om att personen misstänks ha utövat eller komma att utöva vad som kan antas vara allvarlig brottslig verksamhet. Andra uppgifter om t.ex. ny adress eller arbetsplats är således inte uppgifter som är av den karaktären att de kan föranleda att en ny gallringstid börjar löpa. Har inte kvalificerade uppgifter tillförts registret under den tiden och har registrerade uppgifter inte lett till några åtgärder eller beslut om att inleda en särskild undersökning skall uppgifterna gallras ur registret.

För det fall en särskild undersökning inom underrättelseverksamheten har inletts om viss allvarlig brottslighet får uppgifterna dock kvarstå i underrättelseregistret tills dess den särskilda undersökningen avslutats.

22 §

I bestämmelsen begränsas tiden för hur länge ett analysregister får kvarstå. Analysregister är tillfälliga register för användning i en särskild undersökning eller utredning inom underrättelseverksamheten och med tanke på registrens integritetskänsliga innehåll skall dessa inte fortleva längre än absolut nödvändigt. Tiden begränsas därför till längst ett år. I undantagsfall, när en särskild undersökning dragit ut på tiden eller blivit så omfattande att tidsgränsen på ett år inte kan hållas, får registret efter ett särskilt beslut härom bestå under längre tid. En förutsättning härför är att registrets fortlevnad är av särskild betydelse för att undersökningen skall kunna avslutas.

23 §

Bestämmelsen motsvarar den nu gällande gallringsregeln för SPADI-registret i 4 § förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelsen har i enlighet med vad Lagrådet rekommenderat omformulerats i förtydligande syfte. Någon saklig ändring är emellertid inte avsedd och det innebär att uppgifterna om en person får vara kvar i registret endast tills dess misstanken har

prövats eller bortfallit. När detta har skett skall uppgifterna gallras bort ur spaningsregistret.

Prop. 1997/98:11

Särskilda bestämmelser

24 §

Bestämmelsen innehåller upplysning om vart man skall vända sig om man upptäcker felaktiga uppgifter i registren.

25 §

Regeringen ges genom bestämmelsen behörighet att meddela föreskrifter avseende registrens innehåll och andra regler som kan föranledas av hänsynen till enskilda personers integritetsskydd vid registrering. Såvitt gäller analysregistren skulle det vara tungrott och opraktiskt att Datainspektionen skulle behöva meddela särskilda föreskrifter för varje register. Datainspektionen kommer av regeringen i stället ges rätt att meddela generella föreskrifter för bl.a. kontroll och säkerhet för dessa register.

13.2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

17 kap. 17 §

Ändringen innebär att samma sekretess som hittills gällt för Tullverkets SPADI-register skall gälla de register i brottsbekämpande verksamhet som förs med stöd den föreslagna lagen.

13.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.

1 §

I denna paragraf föreslås en följdändring föranledd av att de föreslagna registren kommer föras med stöd av den nya lagen istället för med stöd av 10 a § polisregisterlagen och att förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet upphör att gälla.

13.4 Förslag till lag om ändring i tullregisterlagen (1990:137)

1 §

Ändringen är en följdändring med hänvisning till den nya lagen om tullens register istället för till polisregisterlagen.

13.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tulllag

Prop. 1997/98:11

1 §

Ändringen är en följd av att EG- förordningen nr 1468/81 om ömsesidigt bistånd ersatts av en ny förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen.

13.6 Förslag till lag om ändring i tullagen (1994:1550)

107 §

Ändringen i 107 § innebär att Generaltullstyrelsens beslut om bindande ursprungsbesked samt beslut om ersättning för kostnader i samband med behandlingen av ett ärende om ursprungsbesked överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för som idag till regeringen. Därmed uppnås en enhetlig ordning för överklagande av såväl beslut om bindande klassificeringsbesked som bindande ursprungsbesked. Det samma gäller för beslut om ersättning för kostnader för t.ex. laboratorieundersökningar och anlitan av sakkunnig som kan uppstå i samband sådana ärendens handläggning.

118 §

Ändringen innebär att Fiskeriverket upptas bland de myndigheter som kan få uppgifter om import och export av varor. Fiskeriverket kan därigenom erhålla de uppgifter om fiskimport m.m. som verket behöver för att fullgöra sin uppgifter i anledning av dess roll som ansvarig myndighet i Sverige avseende EU:s gemensamma fiskeripolitik.

Sammanfattning av promemorian (Ds 1997:2) Nya register för Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

Prop. 1997/98:11
Bilaga 1

I promemorian föreslås att tullen skall få inrätta underrättelseregister efter samma mönster och med i stort sett samma materiella innebörd som föreslagits för polisens del i Registerutredningens delbetänkande (SOU 1996:35). Vidare föreslås att riksdagen får ta ställning till utformningen av utformningen av tullens framtida register i den brottsbekämpande verksamheten och att de därför skall ges i en samlad lag istället för genom ändringar i den nu gällande förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet. Reglerna för det s.k. SPADI-registret som nu förs med stöd av förordningen föreslås behållas relativt oförändrade men att reglerna även för detta register överförs till den föreslagna lagen.

Vad är underrättelseverksamhet?

En avgränsning av vad som är underrättelseverksamhet ansluter till Registerutredningens (SOU 1996:35) definition för polisens motsvarande verksamhet. Underrättelseverksamhet föreslås avgränsas till verksamhet som riktas mot brottslig verksamhet och inte mot konkreta brott och att den utövas för att klarlägga om brottslig verksamhet har ägt rum, pågår eller kan befaras samt inte utgör förundersökning enligt varusmuggningslagen.

Vilken brottslighet bör få föranleda registrering?

Tullens brottsbekämpande verksamhet är inskränkt till brott såsom narkotikasmuggling, tullbrott och varusmuggling i övrigt. Det är endast denna typ av brottslighet som tullen har befogenhet att ingripa mot som också bör få föranleda registrering av tullmyndigheter och annan typ av brottslighet får registreras av polisen i dess register. Det behövs således ingen avgränsning till vilken typ av brottslighet som avses. Däremot kan det med hänsyn till integritetsintresset vara motiverat att inskränka registrering till brottslighet som kan befaras vara av allvarligt slag. Det vore av värde att det i lagtexten framgår vad som är att anse som allvarlig brottslighet, men frågan om och hur en sådan bestämmelse bör utformas får ske i samråd med Justitiedepartementet och med en gemensam definition för både polisens och tullens underrättelseregister.

Informationsregister bör få inrättas för ändamålet att informationen i detta register kan läggas till grund för inledande av en förundersökning rörande misstänkt allvarlig brottslighet eller för informationsutbyte om brottstrender, smugglingsvägar, nya brottsmetoder m.m. I registret får förekomma uppgifter som är nödvändiga för detta ändamål. Uppgifter-na kan röra allmänna iakttagelser rörande viss sorts brottslighet, vanliga eller nya tillvägagångssätt, internationella erfarenheter, brottstrender eller smugglingsrutter, utsatta varugrupper m.m. Uppgifter om enskilda personer får registreras om personen i fråga, på grund av konkreta omständigheter kan antas ägan sig åt brottslig verksamhet av allvarligt slag som faller under tullens ansvarsområde att bekämpa. Uppgifter om transportmedel och varor, som inte direkt men indirekt, kan knytas till en enskild person får registreras om förutsättningarna för att registrera uppgifter om denna person föreligger, eller notering medföljer den registrerade uppgiften om att personen till vilken uppgiften kan hänföras inte kan antas ha samöre med brottsligheten. De kategorier av personuppgifter som bör få förekomma i ett informationsregister är sådana som gäller personens identitet, såsom namn, födelsetid, personnummer, adress nationalitet, arbetsplats och liknande. Vidare får uppgifter om den brottsliga verksamhet personen kan anta befatta sig med och de konkreta grunder på vilka man knyter personen till den aktuella brottsligheten registreras. Även hänvisning till andra registrerade personer som kan antas vara inblandade i samma brottslighet samt hänvisning till att personen förekommer i andra register får registreras. Sambearbetning av uppgifter i ett informationsregister med uppgifter i annat register bör dock inte få ske.

Analysregister

När uppgifter om viss brottslig verksamhet pekar åt visst håll eller anledning att påbörja en särskild undersökning på annat sätt uppstått inom underrättelseverksamhet, bör analysregister få inrättas. Dessa skall föras tillfälligt under tiden undersökningen pågår och skall vara till för att bearbeta och analysera information som inhämtas i undersökningen. Ett analysregister skall avslutas när undersökningen avslutas och får under dess levnadstid innehålla alla uppgifter som är nödvändiga för undersökningens ändamål. Ett tillräckligt krav för registrering av uppgifter bör vara att den skall vara nödvändig för undersökningen. Samma slag av personuppgifter som får förekomma i ett informationsregister bör få registreras i ett analysregister, som ju syftar till att bearbeta sådan information till välunderbyggda analyser. Analysregister bör endast få användas av de som arbetar med den särskilda undersökningen och bör ge ökade möjligheter att registrera personuppgifter. Sålunda bör även uppgifter om andra personer än de som på konkreta grunder kan antas ägna sig åt allvarlig brottslighet få registreras. En bedömning av

om uppgiften är nödvändig för undersökningen måste göras vid varje registrering.

Prop. 1997/98:11
Bilaga 1

Spaningsregister

Bestämmelserna om tullens nuvarande brottsregister SPADI-registret finns idag i förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelserna om SPADI föreslås föras över till den nya lagen och registret betecknas som spaningsregister. De nuvarande bestämmelserna föreslås kompletteras med tydligare ändamålsbestämmelser.

Utlämnande, gallring och säkerhet

Personuppgifter i de föreslagna registren bör omfattas av samma sekretesskydd som uppgifterna i tullens nuvarande register i brottsbekämpande verksamhet. En ändring i 7 kap. 17 § sekretesslagen föreslås gälla även de register som förs med stöd av den föreslagna lagen. Sekretessen i 7:17 sekretesslagen är absolut och ger inte den enskilde rätt till uppgifter om sig själv. En ändring i detta avseende föreslås inte i promemorian, eftersom frågan om den enskildes rätt till insyn i polisens och tullens register bör lösas på samma sätt för alla register av denna typ.

Den absoluta sekretessen för registren gör att det i lagen behövs uttömmande bestämmelser om vilka som skall få ta del av uppgifter ur dessa. Uppgifter skall på begäran lämnas till tillsynsmyndigheterna Datainspektionen, Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Vidare föreslås domstol få del av uppgifter som behövs för prövning av ett överklagande om utlämnande av uppgifter och åklagare som behöver uppgifterna i en förundersökning, utländska myndigheter och organisationer i den mån det följer av en internationell överenskommelse samt andra myndigheter i den mån det för särskilt fall föreskrivits av regeringen.

Brottsregistren föreslås gallras på personuppgifter. Gallringsreglerna för spaningsregistret behålls oförändrade. För informationsregistret föreslås en gallringstid på ett år och för analysregistren också en gallringstid på ett år men med möjlighet till förlängning om en särskild undersökning dragit ut på tiden.

Följande remissinstanser har inkommit med remissyttranden över departementspromemorian Ds 1997:2 Nya register för tullens brottsbekämpande verksamhet. Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Jönköping, Länsrätten i Uppsala län, Justitiekanslern, Riksåklagaren, Åklagarmyndigheten i Linköping, Åklagarmyndigheten i Malmö, Åklagarmyndigheten i Kalmar, Rikspolisstyrelsen, Datainspektionen, Kustbevakningen, Generaltullstyrelsen, Tullmyndigheten Haparanda, Tullmyndigheten Stockholm, Tullmyndigheten Helsingborg, Riksskatteverket, Skattemyndigheten i Stockholms län, Skattemyndigheten i Göteborgs och Bohus län, Skattemyndigheten i Dalarnas län, Juridiska fakulteten vid Lunds Universitet, Riksarkivet, Rådet för rättsväsendets informationsförsörjning, Tull-Kust, Sveriges industriförbund, Sveriges Transportindustriförbund, Grossistförbundet Svensk Handel

Förslag till lag om Tullverkets brottsregister

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Tullverket får i enlighet med bestämmelserna i denna lag för sin brottsbekämpande verksamhet föra brottsregister med hjälp av automatisk databehandling för att förebygga, förhindra, upptäcka, klarlägga, beivra och utreda brott eller brottslig verksamhet som faller under Tullverkets ansvarsområde.

Med brottsregister avses i denna lag register i underrättelseverksamhet och spaningsverksamhet.

2 § Vid tillämpning av denna lag eller förordning med stöd av lagen skall registrens särskilt integritetskänsliga natur beaktas. Innehållet i ett register skall begränsas till uppgifter som är nödvändiga för registrets ändamål.

3 § Uppgifter om en person får inte registreras enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, hälsa eller sexuella läggning, politiska åskådning, religiösa tro eller filosofiska övertygelse i övrigt eller medlemskap i en fackförening.

När ett register redan innehåller uppgifter om en person, får de kompletteras med sådana uppgifter som avses i första stycket, om det är oundgängligen nödvändigt för registrets ändamål. Uppgifter som avses i första stycket får inte användas som sökbegrepp.

Register i underrättelseverksamhet

Definitioner

4 § Med underrättelseverksamhet avses i denna lag verksamhet inom tullmyndighet med att samla och bearbeta information för att klarlägga om brottslig verksamhet har förekommit, pågår eller kan förutses och som inte utgör förundersökning enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling och 23 kap. rättegångsbalken

Med allvarlig brottslighet avses i denna lag brottslighet som kan antas innefatta brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver och som tullmyndighet enligt lag eller förordning har befogenhet att ingripa mot.

Med särskild undersökning avses i denna lag en undersökning i underrättelseverksamhet som innebär insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att förebygga eller förhindra brott.

5 § Generaltullstyrelsen får för underrättelseverksamhet inrätta ett för Tullverket gemensamt underrättelseregister.

6 § Ändamålet med ett underrättelseregister är dels att samla och ta tillvara uppgifter om allvarlig brottslighet för att ge underlag för sådana särskilda undersökningar som avses i 4 §, dels att samla strategiska uppgifter av underrättelsekaraktär.

7 § I ett underrättelseregister får föras in uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om den som avses med uppgiften på konkreta grunder kan antas ägna sig åt eller ha ägnat sig åt allvarlig brottslighet eller komma att begå allvarliga brott.

Uppgifter om transportmedel eller varor som kan antas ha samband med allvarlig brottslighet eller hjälpmedel som använts av misstänkt person får registreras. Är ägaren eller innehavaren av sådan egendom en enskild person som det inte finns någon misstanke mot skall uppgiften föras med upplysning om detta förhållande.

8 § Ett underrättelseregister får inte sambearbetas med något annat personregister.

Analysregister

9 § Tullmyndighet får för underrättelseverksamhet inrätta analysregister när en särskild undersökning har inletts och det finns anledning att anta att allvarlig brottslighet förekommer, har förekommit eller kan befaras.

10 § Ändamålet med ett analysregister är att samla in, bearbeta och analysera uppgifter för att ge underlag för beslut om förundersökning eller om särskilda åtgärder för att upptäcka, förebygga eller förhindra brott.

11 § I ett analysregister får föras in uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om uppgiften har anknytning till den särskilda undersökningen. Uppgifter om en enskild person som inte är misstänkt för att ha samröre med den förmodade brottsligheten skall föras med upplysning om detta förhållande. Registret får sambearbetas med andra personregister som förs av tullmyndighet eller polismyndighet.

12 § Ett beslut om att inrätta ett analysregister skall innehålla uppgifter om registrets benämning och den särskilda undersökningens ändamål, när registret skall upphöra samt de föreskrifter i övrigt som behövs för att förebygga otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet.

13 § Ett analysregister skall avslutas när den särskilda undersökningen avslutas och senast ett år efter det att beslutet om att inrätta registret fattades. Registret får dock bestå längre tid, om det är av särskild betydelse för att den särskilda undersökningen skall kunna avslutas.

14 § Generaltullstyrelsen skall föra en förteckning över beslut att inrätta analysregister.

Analysregister skall inte anmälas till Datainspektionen.

Register i spaningsverksamhet

15 § Generaltullstyrelsen får för spaningsverksamhet och brottsutredning föra ett för Tullverket gemensamt register i form av spaningsregister avseende misstänkta eller konstaterade brott som det enligt lag eller förordning ankommer på tullmyndighet att ingripa mot.

16 § Ändamålet med ett spaningsregister är att lagra och systematisera uppgifter med anknytning till konstaterade eller misstänkta brott för användning i tullens brottsbekämpande verksamhet.

17 § I ett spaningsregister får föras in uppgift som kan hänföras till en enskild person endast om den som avses med uppgiften är misstänkt för sådant brott som anges i 15 § och under förutsättning att registrering är av särskild betydelse för brottsbekämpningen. Uppgifter om transportmedel och varor som misstänks ha anknytning till sådant brott får registreras.

18 § I ett spaningsregister får föras in uppgifter från polismyndighet och polisregister, om uppgifternas innehåll motsvarar vad som anges i 16 §. Detsamma gäller motsvarande uppgifter som tullmyndighet erhåller enligt internationell överenskommelse som Sverige tillträtt.

Utlämnande av uppgifter ur register

19 § Personuppgifter ur registren skall på begäran lämnas ut till

1. riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern och Datainspektionen,
2. regeringen och domstolar som behöver uppgifterna för omprövning av beslut om utlämnande av uppgifter ur ett register,
3. åklagare som behöver uppgifterna med anledning av en förundersökning, eller för prövning av frågan om inledande av en förundersökning,
4. Rikspolisstyrelsen, polismyndigheter och Kustbevakningen om uppgiften kan antas ha betydelse för den brottsbekämpande verksamheten,

Regeringen eller myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om utlämnande av uppgifter till polisväsendet, Kustbevakningen och inom Tullverket samt om direkt åtkomst till registren.

Uppgifter får vidare lämnas ut till en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som Sverige efter riksdagens godkännande träffat.

Gallring av uppgifter

Prop. 1997/98:11
Bilaga 3

20 § Uppgifter om en person i ett underrättelseregister eller spaningsregister skall gallras när de inte längre behövs för registrets ändamål och senast vid den tidpunkt som anges i 21–22 §§.

21 § Uppgifterna i ett underrättelseregister skall gallras tre år efter det att en sådan uppgift om en person som enligt 7 § kan föranleda registrering sista gången infördes. Har en särskild undersökning som rör en registrerad person inletts, får dock uppgifter stå kvar till dess att undersökningen har avslutats.

22 § Uppgifterna i ett spaningsregister skall gallras när

1. misstanke som antecknats inte längre finns,
2. domstol har meddelat dom eller beslut, som har vunnit laga kraft eller strafföreläggande har godkänts, och den tilltalade inte skall vara registrerad som misstänkt,
3. åttio år förflutit från den registrerades födelseår, eller den registrerade har avlidit.

Särskilda bestämmelser

23 § Om någon som i tjänsten tar befattning med en uppgift som har lämnats ur Tullverkets brottsregister finner anledning anta att uppgiften är oriktig, skall han genast anmäla detta till Generaltullstyrelsen eller till registeransvarig tullmyndighet.

24 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter för registren.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 17 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 Kap.

17 §²

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister eller register som förs enligt lagen (1965:94) om polisregister m.m. för uppgift som har tillförts registret. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i lag om register som nu har nämnts och i säkerhetskyddslagen (1996:627) samt i förordningar som har stöd i dessa lagar. Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur allmänt kriminalregister, register som förs enligt lagen (1965:94) om polisregister m.m. för uppgift som har tillförts registret. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i lag om register som nu har nämnts och i säkerhetskyddslagen (1996:627) samt i förordningar som har stöd i dessa lagar.

Sekretess gäller också i verksamhet som avser förande eller uttag ur register som förs med stöd av lagen (1998:000) om Tullverkets brottsregister. Om utlämnande av sådan uppgift gäller vad som är föreskrivet i lag om Tullverkets brottsregister eller förordning som har stöd i den lagen.

Föreskrifterna i 14 kap. gäller inte i fråga om sekretessen enligt denna paragraf

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

¹ Senaste lydelse 1988:288.

² Senaste lydelse 1996:628

Förslag till lag om ändring i lagen (1965:94) om
polisregister m.m.

Prop. 1997/98:11
Bilaga 3

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1965:94) om polisregister
m.m.

*dels att 10 a §¹ skall upphöra att gälla,
dels att 1 § skall ha följande lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Med polisregister förstås i denna lag register som förs hos rikspolisstyrelsen eller någon annan polismyndighet för att tjäna till upplysning om brott, för vilka någon har misstänkts, åtalats eller dömts, eller om någons personliga förhållanden i övrigt.

Som polisregister anses dock inte det allmänna kriminalregistret

. I 10 a och 10 b §§ finns bestämmelser om vissa register hos tullmyndigheter och statens kriminaltekniska laboratorium.

I 10 b § finns bestämmelser om vissa register hos statens kriminaltekniska laboratorium

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

¹ Senaste lydelse av 10 a § 1988:288.

² Senaste lydelse 1988:288.

Härigenom föreskrivs att 1 § tullregisterlagen (1990:137) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

För de ändamål som anges i 2 § får ett för tullmyndigheterna gemensamt tullregister föras med hjälp av automatisk databehandling.

Bestämmelserna i denna lag gäller inte det register som Tullverket för i spaningssyfte med stöd av lagen (1965:94) om polisregister m.m. och inte heller andra register som regleras i annan lag eller förordning

Bestämmelserna i denna lag gäller inte de register som Tullverket för med stöd av lagen (1998:000) om Tullverkets brottsregister och inte heller register som regleras i annan lag eller förordning.

Bestämmelser om förfarandet vid import och export finns i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen och i 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 och i tullagen (1994:1550).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

¹ Senaste lydelse 1994:1557

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tullag skall ha följande lydelse.

1 §¹

I den mån det påkallas av överenskommelse mellan Sverige och främmande stat om ömsesidigt bistånd för att förhindra, utreda och beivra brott mot tullag, får regeringen föreskriva att genom svensk tullmyndighet bistånd skall lämnas tullmyndighet i den främmande staten med utredning rörande brott mot tullag i den staten. Vid sådan utredning och vid bistånd enligt förordning (EEG) nr 1468/81 av den 19 maj 1981 om ömsesidig hjälp mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter samt om samarbete mellan de förra och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen skall 2-4 §§ gälla

I den mån det påkallas av överenskommelse mellan Sverige och främmande stat om ömsesidigt bistånd för att förhindra, utreda och beivra brott mot tullag, får regeringen föreskriva att genom svensk tullmyndighet bistånd skall lämnas tullmyndighet i den främmande staten med utredning rörande brott mot tullag i den staten. Vid sådan utredning och vid bistånd enligt *förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan de förra och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen* skall 2-4 §§ gälla.

Med tullag förstås i denna lag sådana bestämmelser i lag eller annan författning om införsel, utförsel eller transitering, som avser tullar eller andra allmänna avgifter eller rör förbud, inskränkningar eller kontrollåtgärder beträffande varu- eller valutatrafiken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

¹ Senaste lydelse 1994:1555.

Härigenom föreskrivs att 107 § och 118 § tullagen (1994:1550) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

107 §¹

Generaltullstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen eller enligt tullagstiftningen i övrigt får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, när det är fråga om

1.fastställelse av tull och prövningen inte gäller sådant beslut om befrielse från eller nedsättning eller återbetalning av tull som meddelats med stöd av regeringens bemyndigande,

2.uttag av tull ur en vara enligt gemenskapsregler eller 37 § denna lag,

3.temporär import,

4.restitution av tull,

5.ursprungsintyg som krävs för erhållande av förmånsbehandling,

6.inskränkning i rätten att förfoga över en vara,

7.bindande klassificeringsbesked,

8.ränta eller dröjsmålsavgift,

9.tulltillägg eller förseningsavgift,

10.ersättning som avses i 62 § andra stycket eller 64 § eller ersättning för särskilda kostnader för bindande klassificeringsbesked,

11.beslut om föreläggande som meddelats enligt tullagstiftningen,

12.utdömande av vite enligt 99 §, eller

13.begäran om att lämna uppgifter enligt 67 a §.

1.fastställelse av tull och prövningen inte gäller sådant beslut om befrielse från eller nedsättning eller återbetalning av tull som meddelats med stöd av regeringens bemyndigande,

2.uttag av tull ur en vara enligt gemenskapsregler eller 37 § denna lag,

3.temporär import,

4.restitution av tull,

5.ursprungsintyg som krävs för erhållande av förmånsbehandling,

6.inskränkning i rätten att förfoga över en vara,

7.bindande klassificeringsbesked *och bindande ursprungsbesked*,

8.ränta eller dröjsmålsavgift,

9.tulltillägg eller förseningsavgift,

10.ersättning som avses i 62 § andra stycket eller 64 § eller ersättning för särskilda kostnader för bindande klassificeringsbesked *och bindande ursprungsbesked*,

11.beslut om föreläggande som meddelats enligt tullagstiftningen,

12.utdömande av vite enligt 99 §, eller

13.begäran om att lämna uppgifter enligt 67 a §.

¹ Senaste lydelse 1996:703.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Prop. 1997/98:11

Bilaga 3

I övrigt överklagas Generaltullstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen eller enligt tullagstiftningen i övrigt hos regeringen, om inte annat är särskilt föreskrivet.

118 §²

Tullmyndigheterna skall på begäran tillhandahålla Sveriges Riksbank, Riksskatteverket, Statens livsmedelsverk, Statens jordbruksverk, Kommerskollegium, skattemyndighet, Statistiska centralbyrån och Kemikalieinspektionen uppgifter som förekommer hos tullmyndigheterna och som rör import eller export av varor.

Tullmyndigheterna skall på begäran tillhandahålla Sveriges Riksbank, Riksskatteverket, Statens livsmedelsverk, Statens jordbruksverk, Kommerskollegium, skattemyndighet, Statistiska centralbyrån, Kemikalieinspektionen och Fiskeriverket uppgifter som förekommer hos tullmyndigheterna och som rör import eller export av varor.

I tullregisterlagen (1990:137) finns bestämmelser om utlämnande till vissa myndigheter av uppgifter ur tullregistret på medium för automatisk databehandling.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1998.

² Senaste lydelse 1995:761.

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1997-09-18

Närvarande: regeringsrådet Stig von Bahr, regeringsrådet Arne Baekkevold, justitierådet Edvard Nilsson.

Enligt en lagrådsremiss den 28 augusti 1997 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om Tullverkets brottsregister
2. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)
3. lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.
4. lag om ändring i tullregisterlagen (1990:137)
5. lag om ändring i lagen (1973:431) om utredning angående brott mot utländsk tulllag
6. lag om ändring i tullagen (1994:1550).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Eva-Lotta Pivén.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om Tullverkets brottsregister

Allmänna synpunkter

Tullens register i den brottsbekämpande verksamheten regleras i dag med stöd av 10 a § lagen (1965:94) om polisregister m.m. och förordningen (1987:864) om Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet.

Lagen om polisregister m.m. har setts över av Registerutredningen. Utredningen har i ett delbetänkande (SOU 1996:35) lämnat förslag till lag om polisens underrättelseregister och i slutbetänkandet (SOU 1997:65) lämnat förslag till polisdatalag. Vidare har Data-lagskommitténs arbete med översyn av datalagen (1973:289) resulterat i ett betänkande (SOU 1997:39) med förslag till ny persondatalag. De nu nämnda förslagen bereds f.n. inom regeringskansliet.

I den allmänna motiveringen till det remitterade lagförslaget framhålls att det kan förutses att den pågående översynen av polisregister- och datalagstiftningen kommer att påverka reglerna avseende Tullverkets register för brottsbekämpande verksamhet. Det remitterade förslaget kan därför till en del ses som ett provisorium i avvaktan på en generell reglering av register rörande brottslig verksamhet. Önskemålet om en samlad lösning bör emellertid enligt regeringens mening vika

för angelägenheten av att utan ytterligare fördröjning klarlägga och förbättra tullens möjligheter att använda sig av datateknik vid brottsbekämpningen. I remissen betonas särskilt de effektivitetsvinster som denna teknik kan få för underrättelseverksamheten.

Lagrådet kan instämma i regeringens uppfattning att den pågående översynen av närliggande lagstiftning inte behöver utgöra något hinder mot att regleringen av Tullverkets brottsregister nu tas upp till separat behandling. Som anförs i remissen måste fördelarna med en samlad lösning vägas mot bl. a. de materiella och formella brister som finns i de regelverk som gäller för tullens brottsregister i dag. Lagrådet beaktar också att de olägenheter som är förenade med en provisorisk reglering i första hand kommer att beröra de personer som skall använda registren, dvs. ett begränsat antal befattningshavare inom Tullverket.

Lagrådet vill inte motsätta sig att en lag om Tullverkets brottsregister införs som bygger på de principiella överväganden som redovisats i remissen. Samtidigt tvingas Lagrådet konstatera att lagförslaget

- sannolikt delvis beroende på svårigheten att föra samman regler från olika håll till en enhetlig författning - inte framstår som tillräckligt genomarbetat. Som Lagrådet kommer att utveckla närmare i det följande är lagtexten på många håll oklar och ibland inte heller förenlig med den allmänna motiveringen eller författningskommentaren. En förutsättning för att det remitterade förslaget skall kunna läggas till grund för lagstiftning är därför att det - med beaktande av Lagrådets synpunkter - bearbetas ytterligare under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Vid denna bearbetning bör beträffande brottsregistrens inrättande och ändamål beaktas följande.

I lagen regleras i flera olika paragrafer vilka register som får inrättas och föras samt registrens ändamål. I fråga om registrens inrättande och förande anges i 1 § att Tullverket får "föra" brottsregister, dvs. register i underrättelseverksamhet och spaningsverksamhet. Under huvudrubriken Register i underrättelseverksamhet anges i 5 § att Generaltullstyrelsen får "inrätta" ett för Tullverket gemensamt underrättelseregister och i 9 § att tullmyndighet får "inrätta" analysregister. Under huvudrubriken Register i spaningsverksamhet anges i 15 § att Generaltullstyrelsen får "föra" ett för Tullverket gemensamt spaningsregister.

Av det anförda framgår att terminologin inte är enhetlig, bl.a. används orden inrätta och föra omväxlande utan att såvitt framgår någon skillnad i sak är avsedd. Terminologin är också otydlig såtillvida som den inte ger klart besked om det är meningen att de myndigheter som enligt bestämmelserna får inrätta eller föra ett register också skall vara registeransvariga enligt datalagen (jfr bl.a. 23 § i det remitterade förslaget samt 4 § skatteregisterlagen (1980:343), 2 § utskökningsregistertesterlagen (1986:617) och 14 § lagen (1994:1517) om socialförsäkringsregister). Paragraferna bör omarbetas så att terminologin blir enhetlig - termen föra bör användas - och frågan om registeransvaret klarläggs.

När det gäller registrens ändamål finns dels en allmän bestämmelse i 1 §, dels detaljbestämmelser under respektive registerrubrik. Regleringarna under registerrubrikerna är genomgående uppbyggda så att i en första paragraf (5, 9 respektive 15 §) anges dels - vilket framgått av

den föregående redogörelsen - att en viss myndighet får inrätta eller föra registret i fråga, dels vissa preciseringar beträffande förutsättningarna för och ändamålet med registret. I en andra paragraf (6, 10 respektive 16 §) anges ändamålet mer detaljerat. Bestämmelserna är enligt Lagrådets mening svåröverskådliga bl.a. genom att vissa paragrafer överlappar varandra och genom att terminologin inte är enhetlig. De innehåller också en del till synes onödiga uppräkningsmoment av olika moment i förandet av ett register, t.ex. "samla och ta tillvara uppgifter" (6 §).

Mot bakgrund av det anförda anser Lagrådet att bestämmelserna om ändamålet med och villkoren för de olika registren bör - i nära anslutning till vad som föreslagits i departementspromemorian - begränsas och sammanföras till en enda paragraf - den första - under varje registerrubrik. Bestämmelserna om vilka myndigheter som skall ha registeransvar bör bilda en andra paragraf under varje registerrubrik alternativt samlas i en särskild paragraf under egen rubrik.

4 §

I första stycket definieras underrättelseverksamhet som verksamhet inom tullmyndighet med att samla och bearbeta information för att klarlägga om brottslig verksamhet har förekommit, pågår eller kan förutses. Verksamhet som utgör förundersökning enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling eller rättegångsbalken undantas dock. För att få överensstämmelse med den ändrade lydelse av 7 § första stycket som Lagrådet förordar i det följande bör förevarande bestämmelse formuleras så att den avser information för att klarlägga om brottslig verksamhet har "utövats eller kan komma att utövas".

Andra stycket innehåller en definition av uttrycket allvarlig brottslighet, vilket uttryck sedan används i 6, 7 och 9 §§. Ordet brottslighet är avsett att ha en vidare innebörd än ordet brott, som i bestämmelser om förundersökning har getts innebörden ett visst konkret brott. Enligt Lagrådets mening skulle den avsedda skillnaden framgå tydligare, om ordet brottslighet byts ut mot det i första stycket använda uttrycket brottslig verksamhet.

I den allmänna motiveringen anføres att det på underrättelsestadiet bör krävas den lägsta graden av misstanke om allvarlig brottslighet för att uppgifter skall få registreras i underrättelseverksamhet. I enlighet härmed föreskrivs i andra stycket att med allvarlig brottslighet avses brottslighet som "kan antas" innefatta brott av mera kvalificerat slag. Enligt Lagrådets mening bör man emellertid inte redan i definitionen av allvarlig brottslighet ange vilken grad av misstanke som skall krävas för registrering. De citerade orden är för övrigt missvisande, eftersom det för registrering av personuppgifter i underrättelseregistret enligt 7 § krävs en högre grad av misstanke. Lagrådet förordar därför att dessa ord får utgå. Om en allmän bestämmelse om graden av misstanke för registrering av andra uppgifter än personuppgifter anses erforderlig, bör en särskild bestämmelse om detta införas i lagen.

6 §

Som Lagrådet har förordat vid 4 § bör orden allvarlig brottslighet bytas ut mot uttrycket allvarlig brottslig verksamhet. Lagrådet vill vidare påpeka att de brott som avses i 4 § tredje stycket enligt lagtexten inte behöver vara av allvarlig karaktär. Jfr också vad Lagrådet anfört under Allmänna synpunkter.

Prop. 1997/98:11
Bilaga 4

7 §

En förutsättning för att personuppgifter skall få föras in i under rättelseregistret är enligt första stycket att den som avses med uppgifterna är på närmare angivet sätt misstänkt för att ägna sig åt eller ha ägnat sig åt allvarlig brottslighet eller komma att begå allvarliga brott. Som Lagrådet har förordat vid 4 § bör ordet brottslighet bytas ut mot uttrycket brottslig verksamhet. För att ytterligare markera skillnaden mot den formulering som används i bestämmelser om förundersökning, nämligen att ett brott har "förövats", bör den föreslagna bestämmelsen lämpligen ges lydelsen att den som avses med uppgifterna är misstänkt för att ha "utövat" eller komma att "utöva" allvarlig brottslig verksamhet.

Den grad av misstanke om allvarlig brottslighet som krävs enligt första stycket är att den som avses med uppgifterna kan på konkreta grunder antas vara delaktig i den allvarliga brottsligheten. I den allmänna motiveringen sägs att detta beviskrav är avsett att motsvara det som gäller för att en person skall anses skäligen misstänkt men att begreppet skäligen misstanke bör undvikas eftersom det hittills använts endast då någon kan pekas ut för ett brott som är så konkretiserat att det finns grund att inleda förundersökning. Enligt Lagrådets mening är det emellertid en fördel, om samma formulering kan användas när samma grad av misstanke åsyftas. Någon risk för sammanblandning med reglerna om förundersökning behöver knappast befaras även om man också i den föreslagna lagen använder begreppet skäligen misstanke.

Bestämmelsen i första stycket avser enbart uppgifter som kan hänföras till en enskild person. Uppgifter som kan hänföras till en juridisk person får utan de begränsningar som föreskrivs i första stycket registreras så snart som lagens allmänna villkor för registrering är uppfyllda. Detsamma gäller uppgifter som över huvud taget inte kan hänföras till vare sig en enskild eller en juridisk person.

Av den allmänna motiveringen och författningskommentaren kan utläsas att som personuppgifter skall i första hand räknas uppgifter som direkt hänför sig till en identifierad person, exempelvis uppgifter om dennes personnummer, egendom eller vistelseort. Med personuppgift synes vidare avses uppgifter med vars hjälp en person kan identifieras, exempelvis ett telefon- eller bilnummer som tillhör personen i fråga.

Mot denna bakgrund kan innebörden av första meningen i andra stycket ifrågasättas. Enligt denna bestämmelse får uppgifter om transportmedel och varor som kan antas ha samband med allvarlig brottslighet eller hjälpmedel som använts av misstänkt person registreras. Om uppgifterna kan hänföras till en enskild person som avses i första stycket, får de emellertid registreras redan enligt den bestämmelsen. Bestämmelsen i första meningen i andra stycket har därför självständig betydelse endast i fall då uppgifterna kan hänföras till en enskild person som det inte finns

någon misstanke mot på sätt som anges i första stycket. Att bestämmelsen avses ha denna innebörd framgår av författningskommentaren. Enligt Lagrådets mening bör emellertid den avsedda innebörden komma till tydligare uttryck i lagtexten.

För att uppgifter om hjälpmedel skall få registreras enligt första meningen i andra stycket krävs att hjälpmedlen har använts av en misstänkt person. Lagrådet ifrågasätter om det inte också för registrering av uppgifter om hjälpmedel bör gälla att det kan antas att hjälpmedlen har använts i samband med allvarlig brottslighet.

Godtas den formulering av första stycket som Lagrådet förut har förordat, bör bestämmelserna i andra stycket vidare ges en lydelse som närmare överensstämmer med den formuleringen.

Med hänsyn till det anförda förordar Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse:

"I underrättelseregistret får föras in uppgifter som kan hänföras till en enskild person endast om den som avses med uppgifterna kan skäli- gen misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva allvarlig brotts- lig verksamhet.

Uppgifter om transportmedel eller varor som kan antas ha samband med allvarlig brottslig verksamhet eller hjälpmedel som kan antas ha använts i samband med sådan verksamhet får registreras även om upp- gifterna kan hänföras till en enskild person som det inte finns någon misstanke mot. Uppgifterna skall därvid föras med upplysning om att sådan misstanke inte föreligger mot denne."

8 §

Enligt paragrafen får underrättelseregistret inte "sambearbetas" med något annat personregister. Av författningskommentaren framgår att med uttrycket sambearbetas avses sådan samkörning eller sam- bearbetning med andra register som enligt 2 § andra stycket 4 datalagen kräver tillstånd av Datainspektionen. Enligt sistnämnda lagrum krävs i re- gel sådant tillstånd i fråga om register som skall innehålla personuppgifter som "inhämtas" från något annat personregister. Enligt förarbetena till be- stämmelsen (prop. 1981/82:189 s. 53, KU 1981/82:33 s. 9 f.) avses med denna bl.a. samkörning men även annan direkt överföring av uppgifter från ett personregister till ett annat.

Såväl 8 § i det remitterade förslaget som 2 § andra stycket 4 data- lagen tar sålunda sikte på samkörning eller sambearbetning. Det är

emellertid tydligt att det förstnämnda lagrummet enligt lagtexten har vidsträcktare räckvidd genom att det omfattar all sambearbetning, dvs. inte bara inhämtande av uppgifter för sambearbetning med underrättsregisteret utan också utlämnande av uppgifter för sambearbetning med annat register. Det kan emellertid ifrågasättas om avsikten med 8 § varit att förbjuda även utlämnande för sambearbetning med annat register. I 11 § tredje meningen föreskrivs att ett analysregister får sambearbetas med andra personregister som förs av tullmyndighet eller av polismyndighet. I den allmänna motiveringen anförs härom (s. 45) att de slag av uppgifter som finns i ett underrättsregister självklart bör få förekomma i ett analysregister och att - för att i en särskild undersökning effektivt kunna utnyttja den information som finns tillgänglig - även uppgifter i andra register bör få överföras till ett analysregister. Av det anförda synes framgå att avsikten varit att även uppgifter i underrättsregisteret skall genom sambearbetning få överföras till analysregistren. Något utrymme för detta lämnas emellertid inte i 8 §. I det fortsatta arbetet bör bestämmelserna i fråga ändras så att avsikten i förevarande hänseende klargörs.

I sammanhanget bör också beaktas att i 18 § i det remitterade förslaget föreskrivs att vissa uppgifter från polismyndighet och polisregister får "föras in" i spaningsregistret. Detsamma gäller enligt lagrummet motsvarande uppgifter som tullmyndighet erhåller enligt internationell överenskommelse som Sverige tillträtt. Av författningskommentaren framgår inte om avsikten är att sambearbetning skall få äga rum.

9 §

I enlighet med vad Lagrådet har förordat vid 4 och 7 §§ bör orden "brottslighet förekommer, har förekommit eller kan befaras" ersättas med formuleringen "brottslig verksamhet har utövats eller kan komma att utövas".

11 §

Beträffande tredje meningen hänvisar Lagrådet till vad som anförts under 8 §.

13 §

Enligt huvudregeln i första meningen skall ett analysregister avslutas när den särskilda undersökningen avslutas och senast ett år efter det att beslutet om att inrätta registret fattades.

Att ett analysregister avslutas behöver enligt den allmänna motiveringen inte medföra annat än att registret rensas och på något sätt låses för att inte kunna ändras efter det att den särskilda undersökningen avslutats. Lagrådet ifrågasätter om det från integritetsskyddssynpunkt är en lämplig ordning att uppgifter i registret på detta sätt får stå kvar en obegränsad tid, även om de inte får ändras efter en viss tidpunkt.

Enligt Lagrådets mening har tillräckliga skäl inte anförts för att man i fråga om analysregistren skall avstå från en gallringsbestämmelse av det slag som föreslagits i departementspromemorian. Lagrådet förordar därför att förevarande paragraf får utgå och att bestämmelser om gall-

ring av analysregister tas in i en ny paragraf närmast efter 21 § i det remitterade förslaget.

Prop. 1997/98:11
Bilaga 4

15 §

Enligt denna paragraf avser spaningsregistret misstänkta eller konstaterade brott som tullmyndighet enligt lag eller förordning har befogenhet att ingripa mot. Godtas den ändring i 17 § första meningen som Lagrådet förordar, bör orden "misstänkta eller konstaterade brott" bytas ut mot orden "brott som har eller kan antas ha förövat".

16 §

Med anledning av den ändring som Lagrådet har förordat i 15 § bör orden "konstaterade eller misstänkta brott" i förevarande paragraf bytas ut mot "brott som avses i 15 §". Lagrådet hänvisar också till vad som anförts under Allmänna synpunkter.

17 §

Enligt första meningen får personuppgifter föras in i spaningsregistret endast om den som avses med uppgifterna är misstänkt för sådant brott som anges i 15 §, dvs. misstänkta eller konstaterade brott som faller inom tullmyndigheternas ansvarsområde. Enligt den allmänna motiveringen är avsikten att dessa uppgifter skall, till skillnad från personuppgifter i underrättelseregistret eller i analysregister, föras in först när misstankarna är mer konkretiserade till att avse ett brott och en särskild person är misstänkt för detta.

Att misstanken skall, i likhet med vad som gäller enligt bestämmelser om förundersökning, avse ett konkret brott bör enligt Lagrådets mening betonas genom att det anges att den som avses med uppgifterna skall ha förövat eller kan antas ha förövat brott som avses i 15 §.

Den grad av misstanke om brott som enligt första meningen krävs för att personuppgifterna skall få registreras i spaningsregistret uttrycks med ordet "misstänkt". Om härmed avses samma lägre grad av misstanke som enligt 23 kap 1 § rättegångsbalken gäller för att förundersökning skall inledas, bör samma uttryckssätt användas som i den paragrafen. Det innebär att det skall finnas anledning att anta att den som avses med uppgifterna har förövat eller kan antas ha förövat brott som avses i 15 §. Är avsikten däremot att personen i fråga skall omfattas av den högre grad av misstanke som anges i 23 kap. 3 § rättegångsbalken, dvs. vara skäligen misstänkt för brottet, bör detta anges.

Enligt andra meningen får uppgifter om transportmedel och varor registreras om de misstänks ha anknytning till sådant brott som anges i 15 §. Innebörden av denna bestämmelse är - i likhet med motsvarande bestämmelse i 7 § andra stycket - oklar. Avsikten torde emellertid vara att uppgifterna får registreras även om de kan hänföras till en enskild person som inte är misstänkt på sätt som anges i första meningen.

Är Lagrådets uppfattning om den avsedda innebörden av andra meningen riktig bör denna formuleras om. Därvid synes den av Lagrådet föreslagna lydelsen av 7 § andra stycket kunna vara till ledning. Lagrådet vill emellertid påpeka att den nu behandlade paragrafen inte inne-

håller något om hjälpmedel som använts av misstänkt person och inte heller något om att registrerad uppgift skall förse med upplysning om att det inte finns någon misstanke mot den person som uppgifterna kan hänföras till. I varje fall i sistnämnda hänseende torde det röra sig om ett förbiseende. I den allmänna motiveringen sägs nämligen att det även för spaningsregistret bör uppställas ett krav på att uppgifterna förse med upplysning om att de indirekt kan hänföras till en person som inte är misstänkt för det aktuella brottet.

18 §

Av vad Lagrådet anfört under 8 § har framgått att 18 § bör ändras så att det klart framgår om införandet av uppgifter från bl.a. polisregister får ske genom sambearbetning. Om avsikten med bestämmelserna inte varit att sambearbetning skall få ske, kan det enligt Lagrådet ifrågasättas om bestämmelserna tillför regleringen något utöver vad som framgår av 16 och 17 §§.

19 §

I första stycket 2 har intagits en bestämmelse om att personuppgifter på begäran skall lämnas ut till regeringen och domstolar som behöver uppgifterna för omprövning av beslut om utlämnande av uppgifter ur ett register. Författningskommentaren ger närmast intryck av att bestämmelsen är nödvändig för att regeringen eller domstolar i förekommande fall skall kunna fullgöra sin funktion som besvärinstans.

Enligt Lagrådets mening kan det sättas i fråga om bestämmelsen - som inte torde ha någon motsvarighet i nu gällande registerförfattningar - behövs. Den instans som skall pröva ett överklagande rörande utlämnande av uppgifter i exempelvis ett polisregister torde nämligen redan vid tillämpning av dagens regler ha rätt att ta del av de omtvistade uppgifterna (jfr 12 kap. 2 § sekretesslagen, 1980:100). Lagrådet har emellertid inget att invända mot ett en uttrycklig bestämmelse av angiven innebörd införs. Termen "omprövning" framstår dock som något vilseledande och bör ersättas med termen "prövning".

I andra stycket finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om utlämnande av uppgifter till vissa i första stycket uppräknade myndigheter och inom Tullverket samt om direkt åtkomst till registren. Bemyndigandet bör jämföras med det allmänna bemyndigandet i 24 § enligt vilket regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter för registren. Såvitt Lagrådet kan finna innefattar sistnämnda bemyndigande även en befogenhet för regeringen - eller den myndighet regeringen bestämmer - att utfärda föreskrifter om utlämnande i de hänseenden som anges i andra stycket i förevarande paragraf. Lagrådet förordar att stycket utgår.

21 §

Enligt första meningen - sammanställd med 20 § - skall personuppgifter i ett underrättelseregister gallras senast tre år efter det att "en sådan uppgift om en person som enligt 7 § kan föranleda registrering" sistas gången infördes. Som anförs i författningskommentaren förutsätter således en senareläggning av gallringstidpunkten att den nya uppgiften om personen i fråga uppfyller kraven för registrering enligt 7 §. I kommentaren anges i anslutning härtill att uppgifter om t.ex. ny adress eller arbetsplats inte är uppgifter som är av den karaktär att de kan föranleda att en ny gallringstid börjar löpa. Härav följer möjligen att avsikten med bestämmelsen är att träffa endast nya uppgifter om att personen på konkreta grunder kan antas ägna sig åt eller ha ägnat sig åt allvarlig brottslighet eller komma att begå allvarliga brott (jfr SOU 1996:35 s. 177).

Om avsikten med bestämmelsen är den som Lagrådet nu antagit, bör bestämmelsen ändras så att den avsedda innebörden framgår tydligare. Godtas Lagrådets förslag till ändrad lydelse av 7 §, kan första meningen i förevarande paragraf utformas exempelvis så att uppgifterna i underrättelseregistret om en person skall gallras tre år efter det att uppgifter om att denne kan skäligen misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva allvarlig brottslig verksamhet senast infördes.

22 §

Uppgifterna i spaningsregistret skall enligt punkt 2 gallras när domstol har meddelat dom eller beslut, som har vunnit laga kraft, eller strafföreläggande har godkänts och den tilltalade inte skall vara registrerad som misstänkt. Innebörden av det sista ledet synes oklar. Om avsikten är att uppgifter om en person skall stå kvar i fall då det även finns en misstanke mot denne om brott som inte prövats genom domen eller strafföreläggandet, bör detta framgå tydligare.

24 §

Lagrådet hänvisar till vad som anförts i anslutning till 19 § andra stycket.

Förslaget till lag om ändring i tullagen (1994:1550)

Enligt förslaget till ändring av 107 § skall beslut i vissa ärenden överklagas till allmän förvaltningsdomstol i stället för som i dag till regeringen. Någon övergångsbestämmelse har inte föreslagits. Enligt lagrådets mening bör dock en sådan införas av innebörd att äldre bestämmelser gäller i fråga om beslut av Generaltullstyrelsen som meddelats före ikraftträdandet.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

RÅDETS AKT
av den 26 juli 1995
om utarbetandet av konventionen om användning av informationsteknologi för tull-
ändamål
(95/C 316/02)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD,

med beaktande av Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel K 3.2c i detta, och

med beaktande av att medlemsstaterna, för att förverkliga unionens mål, betraktar tull-samarbetet som en fråga av gemensamt intresse, som ingår i det samarbete som inrättats med stöd av avdelning VI i fördraget,

BESLUTAR att upprätta den konvention vars text återfinns i bilagan och som denna dag har undertecknats av företrädare för regeringarna i unionens medlemsstater,

REKOMMENDERAR att den antas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

Utfärdad i Bryssel den 26 juli 1995.

På rådets vägnar
J. A. BELLOCH JULBE
Ordförande

som utarbetats på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen, om användning av informationsteknologi för tulländamål

DE HÖGA FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA till denna konvention, medlemsstater i Europeiska unionen,

SOM HÄNVISAR till Europeiska unionens råds akt av den 26 juli 1995,

SOM ERINRAR OM förpliktelseerna enligt Konventionen om ömsesidigt bistånd mellan tullmyndigheterna som undertecknades i Rom den 7 september 1967,

SOM ANSER att tullmyndigheterna tillsammans med andra behöriga myndigheter vid gemenskapens yttre gränser och inom dess område ansvarar för att förebygga, utreda och beivra överträdelse inte bara av gemenskapens regler utan även av nationella lagar, särskilt sådana på vilka artiklarna 36 och 223 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen är tillämpliga,

SOM ANSER att ökningen av allehanda olaglig handel innebär ett allvarligt hot mot allmän hälsa, allmän moral och allmän säkerhet,

SOM ÄR ÖVERTYGADE OM nödvändigheten att förstärka samarbetet mellan tullmyndigheterna genom att fastställa förfaranden som möjliggör för tullmyndigheterna att agera gemensamt och utbyta personuppgifter eller andra uppgifter som har samband med olaglig handel genom användning av ny teknologi på området för förvaltning och överföring av sådan information, utan att det påverkar tillämpningen av bestämmelserna i Europarådets konvention om skydd av individer med avseende på automatisk behandling av personuppgifter, som undertecknades i Strasbourg den 28 januari 1981,

SOM BEAKTAR det faktum att tullmyndigheterna dagligen tillämpar både gemenskapsrättsliga och icke-gemenskapsrättsliga bestämmelser och att det följaktligen finns ett uppenbart behov av att, i den mån det är möjligt, säkerställa att bestämmelserna angående ömsesidigt bistånd och samarbete i de båda sektorerna utvecklas parallellt,

HAR ENATS OM FÖLJANDE

AVDELNING 1

DEFINITIONER

Artikel 1

I denna konvention förstås med

1. *Nationella lagar*: sådana lagar och bestämmelser i en medlemsstat vilkas tillämpning helt eller delvis lyder under behörigheten av tullmyndigheterna i denna medlemsstat, angående

- rörlighet för varor som är föremål för förbuds-, restriktions- och kontrollåtgärder, speciellt sådana som avses i artiklarna 36 och 223 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

- överföring, omvandling, döljande eller förställande av egendom eller avkastning som erhållits direkt eller indirekt genom eller använts vid olaglig internationell narkotikahandel.

2. *Personuppgifter*: alla uppgifter som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person.

3. *Uppgiftslämnande medlemsstat*: den medlemsstat som inför uppgifter i tullinformationssystemet.

AVDELNING II

UPPRÄTTANDET AV ETT TULLINFOMATIONSSYSTEM

Artikel 2

1. Tullmyndigheterna i medlemsstaterna skall skapa och upprätthålla ett gemensamt informationssystem fört med hjälp av automatisk databehandling, för tulländamål, nedan kallat "tullinformationssystemet".
2. Ändamålet med tullinformationssystemet skall vara att i enlighet med bestämmelserna i denna konvention bistå med att förebygga, utreda och lagföra grova överträdelser av nationella lagar genom att påskynda informationsspridningen och därmed öka effektiviteten av samarbets- och kontrollförfaranden hos tullmyndigheterna i medlemsstaterna.

AVDELNING III

TULLINFORMATIONSSYSTEMETS DRIFT OCH ANVÄNDNING

Artikel 3

1. Tullinformationssystemet skall bestå av en central databas och skall vara åtkomligt via terminaler som placerats i varje medlemsstat. Systemet skall endast innehålla sådana uppgifter som är nödvändiga för att uppnå dess syfte såsom det fastställts i artikel 2.2, inbegripet uppgifter som rör enskilda personer inom följande kategorier:

- i) varor,
- ii) transportmedel,
- iii) företag,
- iv) personer,
- v) utvecklingen vad avser bedrägeri,
- vi) tillgång till sakkunskap.

2. Kommissionen skall säkerställa den tekniska driften av tullinformationssystemets infrastruktur i enlighet med de bestämmelser som föreskrivs i tillämpningsbestämmelserna som antagits av rådet.

Kommissionen skall redogöra för förvaltningen till den kommitté som avses i artikel 16.

3. Kommissionen skall till nämnda kommitté meddela de praktiska åtgärder som antagits för den tekniska förvaltningen.

Artikel 4

Medlemsstaterna skall fastställa vilka uppgifter som skall ingå i tullinformationssystemet inom var och en av kategorierna i -vi i artikel 3 i den utsträckning som detta är nödvändigt för att uppnå systemets mål. Personuppgifter skall inte i något fall förekomma i kategorierna v och vi i artikel 3. Information rörande enskilda personer som införts i systemet skall inte omfatta mer än

- i) efternamn, namn som ogift, förnamn och tilltalsnamn, eller antagna namn,
- ii) födelsedatum och -ort,
- iii) nationalitet,
- iv) kön,
- v) särskilda bestående fysiska kännetecken,
- vi) anledningen till att uppgifterna förts in,
- vii) föreslagna åtgärder,

viii) en varningskod som anger att personen tidigare varit beväpnad, våldsam eller är flyktbenägen.

Prop. 1997/98:11
Bilaga 5

Sådana personliga uppgifter som avses i artikel 6, första meningen, i Europarådets konvention om skydd av individer med avseende på automatisk behandling av personuppgifter, som undertecknats i Strasbourg den 28 januari 1982, härafter kallad "1981 års Strasbourgkonvention", skall inte i något fall införas.

Artikel 5

1. Uppgifter i kategorierna i - iv i artikel 3 skall införas i tullinformationssystemet endast för observation och rapportering, diskret övervakning eller särskilda kontroller.

2. För de föreslagna åtgärder som avses i punkt 1 får personuppgifter inom kategorierna i - iv i artikel 3 införas i tullinformationssystemet endast om det, särskilt på grundval av tidigare illegal verksamhet, finns faktiska bevis som tyder på att den berörda personen har gjort, gör eller kommer att göra sig skyldig till grova överträdelser av nationell lagstiftning.

Artikel 6

1. Om de föreslagna åtgärder som avses i artikel 5.1 genomförs får följande uppgifter, helt eller delvis, insamlas och överlämnas till den tillhandahållande medlemsstaten:

- i) det faktum att varorna, transportmedlet, företaget eller personen har lokaliserats,
- ii) platsen, tiden och orsaken till kontrollen,
- iii) resrutten och resans destination,
- iv) personer som medföljer den berörda personen eller transportmedlets passagerare,
- v) använt transportmedel,
- vi) medförda föremål,
- vii) de omständigheter under vilka varorna, transportmedlet, företaget eller personen upptäckts.

Om dessa uppgifter insamlas i samband med diskret övervakning skall åtgärder vidtas för att säkerställa att övervakningens diskreta natur inte äventyras.

2. I samband med de särskilda kontroller som avses i artikel 5.1 får personer, transportmedel och föremål undersökas i den utsträckning som det är förenligt med och i överensstämmelse med lagar, förordningar och förfaranden i den medlemsstat i vilken undersökningen äger rum. Om de särskilda kontrollerna inte tillåts enligt lagstiftningen i en medlemsstat, skall denna medlemsstat automatiskt omvandla dem till observationer och rapportering.

Artikel 7

1. Direkt tillgång till uppgifter i tullinformationssystemet skall vara förbehållen uteslutande de nationella myndigheter som varje medlemsstat utser. Dessa nationella myndigheter skall vara tullmyndigheter, men kan också inbegripa andra myndigheter som enligt den berörda medlemsstatens lagar, förordningar och förfaranden är behöriga att handla i syfte att uppnå de ändamål som anges i artikel 2.2.

2. Varje medlemsstat skall till de andra medlemsstaterna och till den kommitté som avses i artikel 16 översända en förteckning över de behöriga myndigheter som utsetts i enlighet med punkt 1 och som är behöriga att ha direkt tillgång till tullinformationssystemet, och i fråga om varje myndighet skall förteckningen precisera till vilka uppgifter denna kan få tillträde och för vilka ändamål.

3. Oaktat bestämmelserna i punkt 1 och 2 får medlemsstaterna genom enhällig överenskommelse tillåta att internationella eller regionala organisationer får tillgång till tullinformationssystemet. Sådana överenskommelser görs i form av ett protokoll till denna konvention. När medlemsstaterna fattar sitt beslut skall de ta i beaktande alla befintliga bilate-

Artikel 8

1. Medlemsstaterna får endast använda de uppgifter som de erhåller från tullinformationssystemet för att uppnå de ändamål som avses i artikel 2.2; de får dock använda dem för administrativa eller andra ändamål med föregående tillstånd och enligt de villkor som påbjuds av den medlemsstat som infört uppgifterna i systemet. En sådan användning för andra ändamål skall vara förenlig med lagar, förordningar och förfaranden i den medlemsstat som önskar använda uppgifterna och bör beakta principen 5.5 i den rekommendation R (87) 15 av den 17 september 1987 som antagits av Europarådets ministerkommitté.

2. Med undantag för vad som anges i punkt 1 och 4 i denna artikel samt artikel 7.3, får uppgifter som erhålls från tullinformationssystemet brukas endast av de nationella myndigheter som varje medlemsstat angivit och som i enlighet med lagar, förordningar och förfaranden i denna medlemsstat är behöriga att vidta åtgärder för att uppnå det mål som avses i artikel 2.2.

3. Varje medlemsstat skall till varje annan medlemsstat och till kommittén som avses i artikel 16 översända en förteckning över de behöriga myndigheter som den har angivit i enlighet med punkt 2.

4. Uppgifter som erhålls från tullinformationssystemet får, med föregående tillstånd av den medlemsstat som infört uppgifterna i systemet och på de villkor som denna stat angivit, överföras till andra nationella myndigheter än dem som avses i punkt 2, till tredje land och likväl till internationella och regionala myndigheter. Varje medlemsstat skall vidta särskilda åtgärder för att säkerställa skyddet för dessa uppgifter när de överförs till eller överlämnas till tjänster som är belägna utanför dess territorium. En redogörelse för dessa åtgärder skall meddelas den gemensamma tillsynsmyndigheten som avses i artikel 18.

Artikel 9

1. Införandet av uppgifter i tullinformationssystemet är underställt lagar, förordningar och förfaranden i den tillhandahållande medlemsstaten, såvida inte denna konvention fastställer strängare bestämmelser.

2. Användningen av de uppgifter som erhållits från tullinformationssystemet, inklusive genomförandet av någon åtgärd som avses i artikel 5 och som föreslagits av den tillhandahållande medlemsstaten, är underställd lagar, förordningar och förfaranden i den medlemsstat som använder sig av uppgifterna, såvida inte denna konvention fastställer strängare bestämmelser.

Artikel 10

1. Varje medlemsstat skall utse en behörig tullmyndighet som nationellt skall ansvara för tullinformationssystemet.

2. Denna myndighet ansvarar för att tullinformationssystemet fungerar på ett riktigt sätt i medlemsstaten och skall vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att bestämmelserna i denna konvention följs.

3. Medlemsstaterna skall meddela varandra namnet på den behöriga myndigheten som avses i punkt 1.

ÄNDRING AV UPPGIFTER*Artikel 11*

1. Endast den tillhandahållande medlemsstaten skall ha rätt att ändra, komplettera, rätta eller utplåna uppgifter som den har infört i tullinformationssystemet.
2. Om en uppgiftslämnande medlemsstat skulle upptäcka eller uppmärksammas på att de uppgifter som den har infört är oriktiga eller har införts eller lagrats i strid med denna konvention, skall den ändra, komplettera, rätta eller utplåna dessa uppgifter på lämpligt sätt och informera de andra medlemsstaterna om detta.
3. Om en medlemsstat har bevis som tyder på att en uppgift är materiellt oriktig eller har införts eller lagrats i tullinformationssystemet i strid med denna förordning skall den informera den uppgiftslämnande medlemsstaten snarast möjligt. Denna part skall kontrollera de berörda uppgifterna och, om så är nödvändigt, utan dröjsmål rätta eller utplåna dem. Den uppgiftslämnande medlemsstaten skall informera övriga parter om företagna rättelser eller om vad som utplånats.
4. Om en medlemsstat vid införandet av uppgifter i genomgående tullinformationssystemet upptäcker att dess rapport strider mot en tidigare rapport i fråga om innehåll eller erforderliga åtgärder, skall han omedelbart informera den medlemsstat som gjorde den tidigare rapporten. De båda medlemsstaterna skall sedan försöka att lösa problemet. Om de inte kommer överens skall den första rapporten behållas, men de delar av den nya rapporten som inte står i strid med den förra skall införas i systemet.
5. Om i en medlemsstat en domstol eller en annan behörig myndighet inom den medlemsstaten fattar ett slutligt beslut att ändra, komplettera, rätta eller utplåna uppgifter i tullinformationssystemet, skall övriga medlemsstater anpassa sina åtgärder till detta, såvida inte annat följer av andra bestämmelser i denna förordning. Om dessa beslut av domstolar eller andra behöriga myndigheter, däribland de beslut som avses i artikel 14.4 vad gäller rättelse eller utplåning, strider mot sådana beslut, skall den medlemsstat som har infört de berörda uppgifterna utplåna dem från systemet.

AVDELNING V

BEVARANDE AV UPPGIFTER*Artikel 12*

1. Uppgifter som införts i tullinformationssystemet skall bevaras endast under den tid som behövs för att uppnå det syfte för vilket de infördes. Behovet att bevara dem skall omprövas minst en gång per år av den uppgiftslämnande medlemsstaten.
2. Den uppgiftslämnande medlemsstaten får inom omprövningsperioden besluta att bevara uppgifterna till nästa omprövning om det är nödvändigt för att uppnå de syften för vilka de infördes. Utan att påverka tillämpningen av artikel 15 skall dessa uppgifter automatiskt överföras till den del av tullinformationssystemet till vilken tillgången är begränsad i enlighet med punkt 4, om något beslut om att behålla uppgifterna inte fattas.
3. Tullinformationssystemet skall automatiskt och en månad i förväg underrätta den uppgiftslämnande medlemsstaten om att en överföring av uppgifter från tullinformationssystemet i enlighet med punkt 2 är förestående.
4. De uppgifter som överförts i enlighet med punkt 2 skall bevaras ytterligare ett år i tullinformationssystemet men skall, utan att påverka tillämpningen av artikel 15, endast vara tillgängliga för en företrädare för den kommitté som avses i artikel 16 eller för till-

synsmyndigheterna som avses i artiklarna 17.1 och 18.1. Under denna tid får uppgifterna endast tas fram för kontroll av deras riktighet och lagenlighet, varefter de skall utplånas.

Prop. 1997/98:11
Bilaga 5

AVDELNING VI

SKYDD AV PERSONUPPGIFTER

Artikel 13

1. Varje medlemsstat som har för avsikt att erhålla eller införa personuppgifter i tullinformationssystemet, skall senast vid tidpunkten då denna konvention träder i kraft anta nationell lagstiftning som erbjuder åtminstone samma nivå av skydd för personuppgifter som följer av principerna i 1981 års Strasbourgkonvention.
2. Medlemsstaten skall erhålla personuppgifter från eller införa sådana uppgifter i tullinformationssystemet endast om de regler enligt punkt 1 som syftar till skydd av dessa uppgifter har trätt i kraft i denna medlemsstat. Medlemsstaten skall likaså dessförinnan ha utsett en eller flera nationella tillsynsmyndigheter i enlighet med artikel 17.
3. För att säkerställa en riktig tillämpning av bestämmelserna om skydd av personuppgifter i denna konvention, skall tullinformationssystemet i varje medlemsstat anses vara ett nationellt register, underställt de nationella bestämmelser som avses i punkt 1 och eventuella strängare bestämmelser som fastställs i denna konvention.

Artikel 14

1. Om inte annat följer av artikel 8.1, skall varje medlemsstat säkerställa att användningen av personuppgifter som härrör från tullinformationssystemet för andra ändamål än sådana som avses i artikel 2.2 skall vara olaglig enligt medlemsstatens lagar, förordningar och förfaranden.
2. Uppgifter får kopieras endast för tekniska syften, förutsatt att en sådan kopia behövs för undersökningar utförda av de myndigheter som avses i artikel 7. Om inte annat följer av artikel 8.1 får personuppgifter som införts av andra medlemsstater inte kopieras från tullinformationssystemet till andra nationella dataregister.

Artikel 15

1. Individens rättigheter vad gäller personuppgifter i tullinformationssystemet, särskilt deras rätt till tillgång till uppgifterna skall verkställas i överensstämmelse med lagar, förordningar och förfaranden i den medlemsstat där dessa rättigheter åberopas.

Om detta fastställs i den berörda medlemsstatens lagar, förordningar och förfaranden skall den nationella tillsynsmyndighet som föreskrivs i artikel 17 besluta huruvida uppgifterna skall överlämnas och förfarandet för detta.

Den medlemsstat som inte har lämnat de relevanta uppgifterna kan överföra uppgifter endast om den på förhand har berett den uppgiftslämnande medlemsstaten tillfälle att anta en ståndpunkt.

2. En medlemsstat som erhåller en ansökan om tillgång till personuppgifter, skall avslå ansökan om tillgång kan skada utövandet av det lagliga syfte som anges i rapporten enligt artikel 5.1 eller för att skydda individers rättigheter och friheter. Tillgång skall alltid avslås under tid då diskret övervakning, spaning eller rapportering sker.

3. I enlighet med lagar, förordningar och förfaranden i varje medlemsstat, har var och en rätt att få de personuppgifter som berör den enskilde själv rättade eller utplånade, om dessa uppgifter är materiellt oriktiga, eller om de infördes eller lagrades i tullinformationssystemet i strid med det ändamål som anges i artikel 2.2 eller med artikel 5 i 1981 års Strasbourgkonvention.

4. Inom varje medlemsstats territorium får var och en i enlighet med lagar, förordningar och förfaranden i den berörda medlemsstaten anhängiggöra talan vid behöriga domstolar eller, i förekommande fall, göra anmälan vid behörig myndighet, i enlighet med lagar, förordningar och förfaranden i den medlemsstaten avseende personuppgifter som rör den enskilde personen själv i tullinformationssystemet för att

- i) låta rätta eller utplåna materiellt oriktiga personuppgifter,
- ii) rätta eller utplåna personuppgifter som införts eller lagrats i tullinformationssystemet i strid med denna konvention,
- iii) erhålla tillgång till personuppgifter,
- iv) erhålla skadestånd enligt artikel 21.2.

De berörda medlemsstaterna förbinder sig ömsesidigt att verkställa de slutliga beslut som fattas av en domstol eller en annan behörig myndighet i enlighet med punkterna i, ii och iii.

5. Hänvisningarna i denna artikel och i artikel 11.5 till ett ”slutligt beslut” innebär inte någon skyldighet för någon medlemsstat att överklaga det beslut som fattats av en domstol eller någon annan behörig myndighet.

AVDELNING VII

INSTITUTIONELLA BESTÄMMELSER

Artikel 16

1. En kommitté bestående av företrädare för medlemsstaternas tullmyndigheter skall inrättas. Kommitténs beslut skall fattas enhälligt i fråga om bestämmelserna i punkt 2 första strecksatsen och med en majoritet av två tredjedelar i fråga om bestämmelserna i punkt 2 andra strecksatsen. Kommittén skall anta sin arbetsordning genom enhälligt beslut.

2. Kommittén ansvarar för

- att bestämmelserna i denna konvention verkställs och tillämpas korrekt, utan att det påverkar de myndigheters befogenheter som avses i artiklarna 17.1 och 18.1,

- att tullinformationssystemet fungerar väl i fråga om de tekniska och operativa aspekterna. Kommittén skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att åtgärderna som anges i artikel 12 och 19 verkställs på ett ändamålsenligt sätt avseende tullinformationssystemet. För att uppnå målen som avses i denna punkt får kommittén ha direkt tillgång till och använda uppgifter från tullinformationssystemet.

3. Kommittén skall årligen avge yttranden angående tullinformationssystemets effektivitet och funktion till rådet i enlighet med avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen och skall, vid behov, göra rekommendationer.

4. Kommissionen skall delta i kommitténs arbete.

AVDELNING VIII

KONTROLLEN AV SKYDDET AV PERSONUPPGIFTER

Artikel 17

1. Varje medlemsstat skall utse en eller flera nationella tillsynsmyndigheter som skall ansvara för dataskydd avseende personuppgifter och dessa myndigheter skall genomföra en oberoende övervakning av sådana uppgifter som införts i tullinformationssystemet.

Tillsynsmyndigheterna skall i överensstämmelse med sin respektive nationella lagstiftning oberoende övervaka och kontrollera att behandlingen och användningen av data som är lagrade i tullinformationssystemet inte kränker de berörda personernas rättigheter. För detta ändamål skall tillsynsmyndigheterna ha tillgång till tullinformationssystemet.

Prop. 1997/98:11
Bilaga 5

2. Envar får be varje nationell tillsynsmyndighet att kontrollera uppgifter i tullinformationssystemet som rör den enskilde personen själv och den användning som har gjorts eller görs av dessa uppgifter. Denna rättighet regleras av lagar, förordningar och förfaranden i den medlemsstat där förfrågan görs. Om uppgifterna har införts av en annan medlemsstat skall kontrollen genomföras i nära samarbete med denna medlemsstats tillsynsmyndighet.

Artikel 18

1. En gemensam tillsynsmyndighet skall inrättas, vilken skall bestå av två företrädare från varje medlemsstat som kommer från de respektive oavhängiga nationella tillsynsmyndigheterna.

2. Den gemensamma tillsynsmyndigheten skall fullgöra sina uppgifter i enlighet med bestämmelserna i denna konvention och 1981 års Strasbourgkonvention och med beaktande av rekommendationen R (87) 15 av den 17 september 1987 som antagits av Europarådets ministerkommitté.

3. Den gemensamma tillsynsmyndigheten är behörig att övervaka tullinformationssystemets drift, att undersöka alla tillämpnings- och tolkningssvårigheter som kan uppstå under systemets funktion, att undersöka sådana problem som kan uppstå då de nationella tillsynsmyndigheterna i medlemsstaterna oberoende övervakar systemet eller då rätten till enskilda personers tillgång utövas och även att utarbeta förslag till gemensamma lösningar på problem.

4. För att uppfylla sina åligganden, skall den gemensamma tillsynsmyndigheten ha tillgång till tullinformationssystemet.

5. Rapporterna som avfattats av den gemensamma tillsynsmyndigheten skall överlämnas till de myndigheter till vilka de nationella tillsynsmyndigheterna överlämnar sina rapporter.

AVDELNING IX

SÄKERHET I FÖRBINDELSE MED TULLINFORMATIONSSYSTEMET

Artikel 19

1. Alla nödvändiga administrativa åtgärder som behövs för att upprätthålla säkerheten skall vidtas

i) av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna angående tullinformationssystemets terminaler som är belägna inom deras stater,

ii) av den kommitté som avses i artikel 16, angående tullinformationssystemet och de terminaler som är belägna i samma lokaler som tullinformationssystemet och som används för tekniska ändamål och för de kontroller som avses i punkt 3.

2. De behöriga myndigheterna och kommittén som avses i artikel 16 skall särskilt vidta åtgärder för att

i) förhindra att obehöriga får tillgång till de installationer som används för databehandlingen,

ii) förhindra att data och datamedia läses, kopieras, ändras eller utplånas av obehöriga,

- iii) förhindra att data införs obehörigen och varje obehörig läsning, ändring eller utplåning av data,
- iv) förhindra att obehöriga får tillgång till uppgifter i tullinformationssystemet med hjälp av dataöverföringsutrustning,
- v) säkerställa att, vad gäller användningen av tullinformationssystemet, behöriga personer har tillgång endast till de data för vilka de är behöriga,
- vi) säkerställa att det är möjligt att kontrollera och fastställa till vilka myndigheter uppgifter får överföras genom dataöverföringsutrustning,
- vii) säkerställa att det i efterhand är möjligt att kontrollera och fastställa vilka data som har införts i tullinformationssystemet, när och av vem, samt att kontrollera förfrågningar,
- viii) förhindra obehörig läsning, kopiering, ändring eller utplåning av data under överföringen av data och transporten av datamedia.

3. Den kommitté som avses i artikel 16 skall kontrollera förfrågningar i tullinformationssystemet, för att verifiera att de genomförda undersökningarna var godkända och har utförts av godkända användare. Minst 1% av alla undersökningar som görs skall kontrolleras. En förteckning över dessa undersökningar och kontroller skall införas i systemet och skall endast användas av denna kommitté och tillsynsmyndigheterna i artiklarna 17 och 18, samt för det ovannämnda ändamålet; förteckningen skall utplånas efter sex månader.

Artikel 20

Den behöriga tullmyndigheten som avses i artikel 10.1 i denna konvention skall ansvara för de säkerhetsåtgärder som anges i artikel 19 med avseende på de terminaler som är placerade inom den berörda medlemsstatens territorium, för undersökningarna enligt artikel 12.1 och 12.2 samt för att denna konvention tillämpas på ett riktigt sätt, i den utsträckning lagar, förordningar och förfaranden i denna medlemsstat så kräver.

AVDELNING X

ANSVAR OCH SKYLDIGHETER

Artikel 21

1. Varje medlemsstat skall ansvara för att uppgifterna som den har infört i tullinformationssystemet är riktiga, aktuella och lagenliga. Därutöver är varje medlemsstat ansvarig för att artikel 5 i 1981 års Strasbourgkonvention följs.

2. Varje medlemsstat skall i enlighet med sina egna lagar, förordningar och förfaranden vara ansvarig för den skada som åsamkas en person genom användandet av tullinformationssystemet i den berörda medlemsstaten.

Samma gäller om skadan orsakats av att den uppgiftslämnande medlemsstaten infört felaktiga uppgifter eller infört uppgifter i strid med denna konvention.

3. Om den medlemsstat mot vilken talan har väckts på grund av felaktiga uppgifter inte är den uppgiftslämnande medlemsstaten, skall de berörda medlemsstaterna försöka att nå en överenskommelse om den eventuella andel av det utbetalade skadeståndet som skall återbetalas till den andra medlemsstaten av den uppgiftslämnande medlemsstaten. De belopp som sålunda överenskomms skall betalas på begäran.

Artikel 22

1. Varje medlemsstat skall svara för de kostnader som uppkommer som följd av tullinformationssystemets funktion och användningen av detta inom den ifrågavarande medlemsstatens territorium.

2. Medlemsstaten svarar för övriga kostnader som verkställandet av denna konvention medför, med undantag för kostnader som inte kan avskiljas från användningen av tullinformationssystemet för tillämpningen av gemenskapens tull- och jordbruksförordningar. Den andel som tillkommer varje medlemsstat fastställs enligt förhållandet mellan dess bruttonationalinkomst och den totala summan av medlemsstaternas bruttonationalinkomst under det år som föregick året under vilket kostnaderna uppkom.

I denna punkt avses med "bruttonationalprodukt": den bruttonationalprodukt som fastställs i överensstämmelse med rådets direktiv 89/130/EEG, Euratom av den 13 februari 1989 om harmonisering av beräkningen av bruttonationalinkomst till marknadspriset ⁽¹⁾, eller gemenskapsrättsakter som ändrar eller ersätter denna.

AVDELNING XI

TILLÄMPNING OCH SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 23

Uppgifter som tillhandahålls med stöd av denna konvention skall utbytas direkt mellan myndigheterna i medlemsstaterna.

Artikel 24

1. Denna konvention skall antas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.
2. Medlemsstaterna skall till generalsekreteraren för Europeiska unionens råd underrätta när de förfaranden som deras respektive konstitutionella bestämmelser kräver för antagande av denna konvention genomförts.
3. Denna konvention skall träda i kraft nittio dagar efter det att den sista medlemsstaten har gjort en sådan underrättelse som avses i punkt 2.

Artikel 25

1. Denna konvention står öppen för anslutning för varje stat som blir medlem i Europeiska unionen.
2. Texten till denna konvention, avfattad på den anslutande statens språk och som har utarbetats av Europeiska unionens råd, är giltig.
3. Anslutningsinstrumenten skall deponeras hos depositarien.
4. I förhållande till en stat som ansluter sig till konventionen träder denna i kraft nittio dagar efter depositionen av anslutningsinstrumentet eller, om den ännu inte har trätt i kraft då denna period löper ut, den dag då konventionen träder i kraft.

Artikel 26

1. Generalsekreteraren för Europeiska unionens råd är depositarie för denna konvention.
2. Depositarien skall i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* offentliggöra antaganden och anslutningar, förklaringar och reservationer liksom alla andra anmälningar som rör denna konvention.

¹ EGT nr L 49, 21.2.1989, s. 26.

1. Tvister mellan de höga fördragsslutande parterna och mellan dessa och Europeiska gemenskapernas kommission som gäller tillämpningen av denna konvention skall hänskjutas till Europeiska unionens råd för lösning.
2. De höga fördragsslutande parterna skall i ett protokoll fastställa villkoren för Europeiska gemenskapernas domstols behörighet att lämna förhandsbesked om tolkningen av bestämmelserna i denna konvention och för att avgöra tvister om deras tillämpning i de fall där rådet inte har kunnat lösa tvisterna inom sex månader.

MEDLEMSSTATERNAS REGERINGSFÖRETRÄDARES KONFERENS

AVTAL

om provisorisk tillämpning mellan vissa av Europeiska unionens medlemsstater av konventionen som utarbetats på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om användning av informationsteknologi för tulländamål

(95/C 316/04)

KONUNGARIKET BELGIEN,

KONUNGARIKET DANMARK,

FÖRBUNDSREPUBLIKEN TYSKLAND,

HELLENSKA REPUBLIKEN,

KONUNGARIKET SPANIEN,

FRANSKA REPUBLIKEN,

IRLAND,

ITALIENSKA REPUBLIKEN,

STORHERTIGDÖMET LUXEMBURG,

KONUNGARIKET NEDERLÄNDERNA,

REPUBLIKEN ÖSTERRIKE,

PORTUGISISKA REPUBLIKEN,

REPUBLIKEN FINLAND,

KONUNGARIKET SVERIGE,

FÖRENADE KONUNGARIKET STORBRITANNIEN OCH NORDIRLAND,

medlemsstater i Europeiska unionen, vilka undertecknat konventionen som utarbetats på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om användning av informationsteknologi för tulländamål, av den 26 juli 1995, nedan kallad "konventionen",

SOM BEAKTAR hur viktigt det är att konventionen snarast börjar tillämpas,

SOM BEAKTAR artikel K.7 i Fördraget om Europeiska unionen enligt vilken bestämmelserna i avdelning VI i fördraget inte skall hindra att ett närmare samarbete upprättas eller utvecklas mellan två eller flera medlemsstater, såvida ett sådant samarbete inte strider mot eller stör det samarbete som föreskrivs i avdelning VI i fördraget,

SOM BEAKTAR att den eventuella provisoriska tillämpningen mellan vissa av Europeiska unionens medlemsstater av konventionen varken skulle strida mot eller störa det samarbete som föreskrivs i avdelning VI i Fördraget om Europeiska unionen,

Prop. 1997/98:11
Bilaga 6

HAR ENATS OM FÖLJANDE.

Artikel 1

I detta avtal förstås med

- *konvention*: konventionen som utarbetats på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om användning av informationsteknologi för tulländamål,

- *de höga fördragsslutande parterna*: medlemsstaterna i Europeiska unionen, parter till konventionen,

- *parter*: de medlemsstater i Europeiska unionen som är parter till detta avtal.

Artikel 2

Konventionen skall tillämpas provisoriskt från och med den första dagen i den tredje månaden efter det att godkännande-, godtagande- eller ratifikationsinstrumenten för detta avtal deponerats av den åttonde höga fördragsslutande part som uppfyller denna formalitet mellan de höga fördragsslutande parterna som är parter i detta avtal.

Artikel 3

De övergångsbestämmelser som krävs för den provisoriska tillämpningen av konventionen skall antas av de höga fördragsslutande parter som tillämpar konventionen provisoriskt i samråd med de övriga höga fördragsslutande parterna. Under den period som konventionen tillämpas provisoriskt skall de uppgifter som tilldelas den kommitté som föreskrivs i artikel 16 i konventionen skötas av de höga fördragsslutande parterna, som skall fatta beslut i samförstånd och i nära samarbete med Europeiska gemenskapernas kommission. Artiklarna 7.3 och 16 i konventionen får inte tillämpas under denna period.

Artikel 4

1. Detta avtal skall stå öppet för undertecknande av de medlemsstater som undertecknat konventionen. Det skall godkännas, godtas eller ratificeras. Det skall träda i kraft den första dagen i den tredje månaden efter det att godkännande-, godtagande- eller ratifikationsinstrumenten deponerats av den åttonde höga fördragsslutande part som uppfyller denna formalitet.

2. För de höga fördragsslutande parter som deponerar sitt godkännande-, godtagande- eller ratifikationsinstrument senare träder detta avtal i kraft den första dagen i den tredje månaden efter deponeringen.

3. Godkännande-, godtagande- eller ratifikationsinstrumenten skall deponeras hos generalsekreteraren för Europeiska unionens råd, som skall uppträda som depositarie.

Artikel 5

Detta avtal som är upprättat i ett enda original på danska, engelska, finska, franska, grekiska, iriska, italienska, nederländska, portugisiska, spanska, svenska och tyska, vilka samtliga texter är lika giltiga, skall deponeras hos generalsekreteraren för Europeiska unionens råd, som skall överlämna en bestyrkt kopia till var och en av parterna.

Artikel 6

Detta avtal upphör att gälla den dag som konventionen träder i kraft.

RÅDETS AKT
av den 29 november 1996

om upprättande på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen av protokollet om förhandsavgörande av Europeiska gemenskapernas domstol angående tolkningen av konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål

(97/C 151/02)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD UTFÄRDAR DENNA AKT

med beaktande av Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel K 3.2 c i detta, och med beaktande av följande:

Enligt artikel K 3.2 c kan i konventioner som utarbetas på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen föreskrivas att domstolen skall vara behörig att tolka konventionsbestämmelserna och avgöra alla tvister om deras tillämpning.

RÅDET

BESLUTAR att upprätta det protokoll till vilket texten bifogas och som denna dag har undertecknats av företrädare för regeringarna i Europeiska unionens medlemsstater.

RÅDET

REKOMMENDERAR att protokollet antas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

Utfärdad i Bryssel den 29 november 1996

På rådets vägnar
N. OWEN
Ordförande

PROTOKOLL**upprättat på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om förhandsavgörande av Europeiska gemenskapernas domstol angående tolkningen av konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål**

DE HÖGA FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA,

HAR ENATS om följande bestämmelser som skall fogas till konventionen.

Artikel 1

Europeiska gemenskapernas domstol skall vara behörig att på de villkor som fastställs i detta protokoll meddela förhandsavgöranden om tolkningen av konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål.

Artikel 2

1. Varje medlemsstat kan, genom en förklaring som avges vid undertecknandet av detta protokoll eller vid varje annat tillfälle efter undertecknandet, godkänna Europeiska gemenskapernas domstols behörighet att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål på de villkor som anges i punkt 2 a) eller punkt 2 b).

2. Varje medlemsstat som avger en förklaring enligt punkt 1 kan ange antingen att

a) varje domstol i den staten, mot vars avgöranden det inte finns något rättsmedel enligt nationell lagstiftning, får begära att Europeiska gemenskapernas domstol meddelar ett förhandsavgörande i ett ärende som uppkommit vid denna domstol och som rör tolkningen av konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål, när domstolen anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken, eller att

b) varje domstol i den staten får begära att Europeiska gemenskapernas domstol meddelar ett förhandsavgörande i ett ärende som uppkommit vid denna domstol och som rör tolkningen av konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål, när domstolen anser att ett beslut i frågan är nödvändigt för att döma i saken.

Artikel 3

1. Protokollet om Europeiska gemenskapernas domstols stadga och dess rättegångsregler skall tillämpas.

2. I enlighet med Europeiska gemenskapens domstols stadga skall varje medlemsstat, oavsett om den har avgivit en förklaring enligt artikel 2, ha rätt att till Europeiska gemenskapens domstol inkomma med inlagor och skriftliga yttranden i ärenden som avhängigsgjorts vid domstolen enligt artikel 1.

Artikel 4

1. Detta protokoll skall antas av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser.

2. Medlemsstaterna skall underrätta depositarien när de förfaranden som deras konstitutionella bestämmelser föreskriver för antagande av detta protokoll har genomförts liksom vilka förklaringar som har avgivits enligt artikel 2.

3. Detta protokoll skall träda i kraft 90 dagar efter den underrättelse, som avses i punkt 2, från den stat som är medlem i Europeiska unionen när rådet antar den akt som upprättar detta protokoll och som sist genomför denna formalitet. Protokollet skall emellertid träda i

kraft tidigast samtidigt som konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål.

Prop. 1997/98:11
Bilaga 7

Artikel 5

1. Detta protokoll skall stå öppet för anslutning för varje stat som blir medlem i Europeiska unionen.
2. Anslutningsinstrumenten skall deponeras hos depositarien.
3. Den av Europeiska unionens råd på den anslutande medlemsstatens språk fastställda texten till detta protokoll skall vara giltig.
4. I förhållande till en medlemsstat som ansluter sig till detta protokoll, träder detta i kraft 90 dagar efter dagen för deponeringen av dess anslutningsinstrument, eller på dagen för ikraftträdandet av detta protokoll, om detta ännu inte hunnit träda i kraft vid utgången av nämnda period om 90 dagar.

Artikel 6

Varje stat som blir medlem i Europeiska unionen och som ansluter sig till konventionen om användning av informationsteknologi för tulländamål i enlighet med artikel 25 i denna konvention måste godkänna bestämmelserna i detta protokoll.

Artikel 7

1. Varje medlemsstat som är fördragsslutande part får föreslå ändringar av detta protokoll. Varje förslag till ändring skall överlämnas till depositarien, som skall underrätta rådet om detta.
2. Ändringar skall beslutas av rådet som skall rekommendera att medlemsstaterna antar dem i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser.
3. De på detta sätt beslutade ändringarna träder i kraft i enlighet med bestämmelserna i artikel 4.

Artikel 8

1. Generalsekreteraren för Europeiska unionens råd skall vara depositarie för detta protokoll.
2. Depositarien skall i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* offentliggöra underättelser, instrument och meddelanden som rör detta protokoll.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 oktober 1997

Närvarande: statsrådet Peterson, ordförande, och statsråden Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Andersson, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Östros

Regeringen beslutar proposition 1997/98:11 Sveriges tillträde till CIS-konventionen och förslag till lag om register i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upp- häver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bak- omliggande EG-regler
Lag om register i Tullver- kets brottsbekämpande verksamhet	25§	
Lag om ändring i lagen (1973:431) om utredning angående brott mot ut- ländsk tullag		397R0515