

Konstitutionsutskottets yttrande

1989/90:KU5y

Tullregisterlag m.m.



1989/90
KU5y

Till skatteutskottet

Bakgrund

Konstitutionsutskottet har den 30 november 1989 till skatteutskottet yttrat sig över proposition 1989/90:40 om tullregisterlag m.m. och yrkanden i tre motioner med anledning av propositionen (1989/90:KU2y).

I samband med den fortsatta behandlingen i skatteutskottet har datainspektionens generaldirektör företrätt inför utskottet den 6 februari 1990 och diskuterat behovet av vissa ändringar i 1 och 2 §§ i den föreslagna tullregisterlagen. Ändringarna har samband med frågan om hur användningen av sökbegrepp i tullregistret skall regleras och frågan om möjligheten att använda registret i brottsspaningssyfte. Samma dag beslutade skatteutskottet att bereda konstitutionsutskottet tillfälle att avge ett förnyat yttrande i ärendet.

Konstitutionsutskottets tidigare yttrande

I sitt yttrande den 30 november 1989 anförde konstitutionsutskottet att frågan om vilka *sökbegrepp* som skall få användas i ett register är av stor betydelse för skyddet av den enskildes integritet. Utskottet ansåg därför att användningen av sökbegreppen borde regleras i lagen och uttalade att regeringen borde återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning.

Utskottets socialdemokratiska ledamöter anförde en *avvikande mening* i denna fråga. De ansåg att det inte var möjligt att i ett sammanhang reglera alla de sökbegrepp som skall få användas. De ansåg emellertid att det var viktigt att användningen av sökbegrepp kunde begränsas med hänsyn till kraven på integritet och fann att det från denna utgångspunkt var lämpligt att — som föreslogs i propositionen — bestämmelser om att de grundläggande sökbegreppen får användas ges i lagen. Om fråga uppstår om användning av andra sökbegrepp som är av samma centrala betydelse från integritetssynpunkt, bör detta enligt dessa ledamöters mening därför också regleras i lagen. I de fall där integritetsintressena inte gör sig lika starkt gällande bör regleringen enligt deras mening kunna handhas av regeringen eller datainspektio-

nen. De pekade slutligen på det ansvar att ta till vara integritetsintressena som datainspektionen har då den meddelar föreskrifter med stöd av 6 och 6 a §§ datalagen.

När det gäller frågan om *användningen av tullregistret i brottsspanningssyfte* konstaterade konstitutionsutskottet att det i propositionen anfördes att registret inte får användas för brottsspanning. Utskottet delade denna uppfattning och fann att den föreslagna lagen om tullregister hade utformats så att någon sådan användning inte blir möjlig. Utskottet konstaterade nämligen att tullregistret bara får användas för de ändamål som anges i lagen och att brottsspanning inte är något sådant ändamål. Enligt utskottet saknas det därför lagliga förutsättningar för att använda tullregistret för brottsspanning.

I en *avvikande mening* efterlyste ledamoten från miljöpartiet säkra garantier för att tullregistret inte används för spaning inom eller utom landet. Han ansåg att regeringen borde redovisa för riksdagen hur sådana garantier skulle skapas.

Datainspektionens ändringsförslag

De ändringar som diskuterats innebär följande.

I 1 § ändras andra stycket till denna lydelse: "Bestämmelserna i denna lag gäller inte register som regleras i annan lag eller förordning."

I 2 § förs ett andra stycke in med följande lydelse: "I lagen (1965:94) om polisregister m.m. finns bestämmelser om det register som tullmyndigheterna för i spaningssyfte."

Enligt vad konstitutionsutskottet har inhämtat anförde datainspektionen bl.a. följande till stöd för förslagen vid skatteutskottets sammanträde den 6 februari 1990.

Ett personregister i datalagens mening skall föras för ett visst ändamål. Tullregistret kommer att bli ett sådant personregister eftersom det kommer att innehålla upplysningar som avser enskilda personer även om sådana uppgifter inte kommer att utgöra den övervägande delen av registrets innehåll. Ändamålet har avgörande betydelse för vilka uppgifter som får samlas in, registreras och lämnas ut. Ett personregister får inte användas på ett sätt som inte överensstämmer med registrets ändamål.

Av mycket stor betydelse för hur ett register kan användas är de sökbegrepp som byggs in i systemet. Ju flera och friare sökmöjligheter som kan användas desto större blir risken för otillbörligt intrång i den personliga integriteten. Härtill kommer den betydelse för användningen av registren som den i tryckfrihetsförordningen stadgade offentlighetsprincipen får för personregister som förs hos myndigheter. En myndighet måste använda alla tillåtna sökbegrepp och tekniska möjligheter som står myndigheten till buds för att ta fram uppgifter som någon begär med stöd av offentlighetsprincipen. Den enda begränsningen är att uppgifterna skall kunna tas fram med rutinbetonade åtgärder och utan alltför höga kostnader. Att myndigheten inte använder de begärda uppgifterna i sin egen verksamhet saknar betydelse.

Tullmyndigheterna för i dag ett särskilt register för den brottsbekämpande verksamhet som ankommer på tullmyndighet. Detta register — SPADI — förs med stöd av 10 a § polisregisterlagen och får föras med stöd av ADB enligt en särskild förordning. Där får föras in uppgifter

om den som är misstänkt för brott enligt lagen om straff för varusmuggling, narkotikastrafflagen, valutalagen, tullagen, tullförordningen, lagen om förbud i vissa fall mot införsel av spritdrycker, lagen om vissa internationella sanktioner och ytterligare någon lag. Enligt polisregisterlagen skall ett polisregister — vilket SPADI är — tjäna till upplysning om brott, för vilka någon har misstänkts, åtalats eller dömts eller om någons personliga förhållanden i övrigt. Även uppgifter om transportmedel och andra varor som misstänks ha samband med sådana brott får registreras i SPADI.

I samband med 2 a §-yttrandet över förslaget till tullregisterlag noterade datainspektionen att — enligt ett uttalande i propositionsförslaget — tullregistret inte skulle få användas för sådant brottsspanings-syfte för vilket SPADI förs. Tullregister skulle emellertid få användas för den kontroll och övervakning som är ett led i tullens klareringsarbete. Inspektionen antog då att registret därför skulle komma att innehålla även uppgifter om att någon kan misstänkas för brott. Detta förhållande och den betydelse för de tekniska möjligheterna att använda personregister som existerande sökbegrepp har föranledde inspektionen att föreslå att sökbegreppen i tullregistret skulle uttömmade författningsregleras, antingen i lagen eller genom en av regeringen utfärdad förordning. En alternativ möjlighet som inspektionen pekade på var att i författning förbjuda vissa sökbegrepp. Vilka sökbegrepp som skulle tillåtas eller förbjudas uttalade sig inspektionen inte om. Syftet med förslaget var emellertid att säkerställa att tullregistret inte kunde användas för brottsspaningsändamål.

Sedan datainspektionen avgav sitt 2 a §-yttrande har inspektionen fått ny information både om registrets innehåll och om det antal sökbegrepp som planeras för tulldatasystemet.

I fråga om sökbegreppen i systemet lär 1 600 olika sökbegrepp kunna komma att användas. Härtill kommer att systemet alltjämt är under uppbyggnad. Att uttömmade författningsreglera eller att med stöd av datalagen meddela föreskrifter för ett så stort antal sökbegrepp torde inte vara genomförbart.

Generaltullstyrelsen har i en skrivelse till skatteutskottet upplyst att det i tulldatasystemet inte kommer att finnas någon uppgift om att en person är misstänkt för brott. Av skrivelsen framgår emellertid enligt vad inspektionen kan förstå att det kommer att finnas uppgifter som kan visa att en person kan ha begått brott.

Enligt datainspektionen är det angeläget att det skapas så goda garantier som möjligt för att tulldatasystemet inte kommer att användas för tullens brottsspaning. I motiven till lagförslaget sägs uttryckligen att tulldatasystemet inte skall få användas för den typ av brottsspaning för vilket SPADI förs. Datainspektionen anser att motivuttalandet bättre borde komma till uttryck i lagtexten än vad som blivit fallet i propositionens lagförslag. Inspektionen föreslår därför att det i 2 § (ändamålsbestämmelsen) förs in ett nytt andra stycke av följande lydelse: "I lagen om polisregister m.m. finns bestämmelser om det register som tullmyndigheterna för i spaningssyfte." Genom att föra in en sådan erinran i ändamålsparagrafen måste det anses bli klargjort att tulldatasystemet inte är avsett för de ändamål för vilka SPADI förs. Eftersom ett personregister inte får användas på ett sätt som strider mot dess ändamål, borde tillägget ge samma säkerhet mot att registret används för brottsspaning som en begränsning av sökbegreppen.

Datainspektionens förslag beträffande 2 § innebär att det måste göras vissa följändringar i 1 §.

Av vad datainspektionen anfört inför skatteutskottet framgår att det antal sökbegrepp som kan komma att användas i tulldatasystemet nu kan uppskattas till ca 1 600. Eftersom systemet är under uppbyggnad kan ytterligare sökbegrepp tillkomma. I likhet med datainspektionen finner konstitutionsutskottet att det inte är möjligt att uttömmande författningsreglera eller att med stöd av datalagen meddela föreskrifter för ett så stort antal sökbegrepp. Som utskottet framhöll i sitt förra yttrande är emellertid frågan om vilka sökbegrepp som skall få användas i ett register av stor betydelse för den personliga integriteten. Det är därför viktigt att sökbegrepp som är känsliga från integritetssynpunkt endast används i begränsad utsträckning. Användningen av sådana sökbegrepp bör därför enligt utskottets mening regleras i lag. Förslaget i propositionen om att bestämmelser om de grundläggande sökbegreppen — tullidentifikationsnummer, personnummer och organisationsnummer — tas in i lagen ligger också i linje med detta. Om det blir aktuellt att använda andra sökbegrepp där integritetsintressena gör sig gällande på samma sätt, bör enligt utskottets mening även en sådan användning regleras i lag. Användningen av sökbegrepp i andra fall bör däremot kunna regleras genom verkställighetsföreskrifter. Enligt utskottet bör regeringen uppmärksamt följa denna fråga.

När det gäller frågan om användningen av tullregistret i brottsspaningssyfte delar utskottet datainspektionens uppfattning att ett personregister inte får användas i strid mot registrets ändamål. I sitt förra yttrande konstaterade utskottet också att den föreslagna lagen hade utformats i enlighet med detta och att brottsspaning inte angavs som något sådant ändamål i lagen. Utskottet fann därför att det saknas lagliga förutsättningar att använda registret i brottsspaningssyfte. Utskottet har emellertid inga erinringar mot de ändringar i förtydligande syfte som datainspektionen föreslår. Det får ankomma på skatteutskottet att närmare pröva hur bestämmelserna skall utformas.

Stockholm den 6 mars 1990

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Catarina Rönnung (s), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Sören Lekberg (s), Anita Modin (s), Elisabeth Fleetwood (m), Ylva Annerstedt (fp), Bengt Kindbom (c), Bo Hammar (vpk), Hans Leghammar (mp), Ulla Pettersson (s) och Per Olof Håkansson (s).