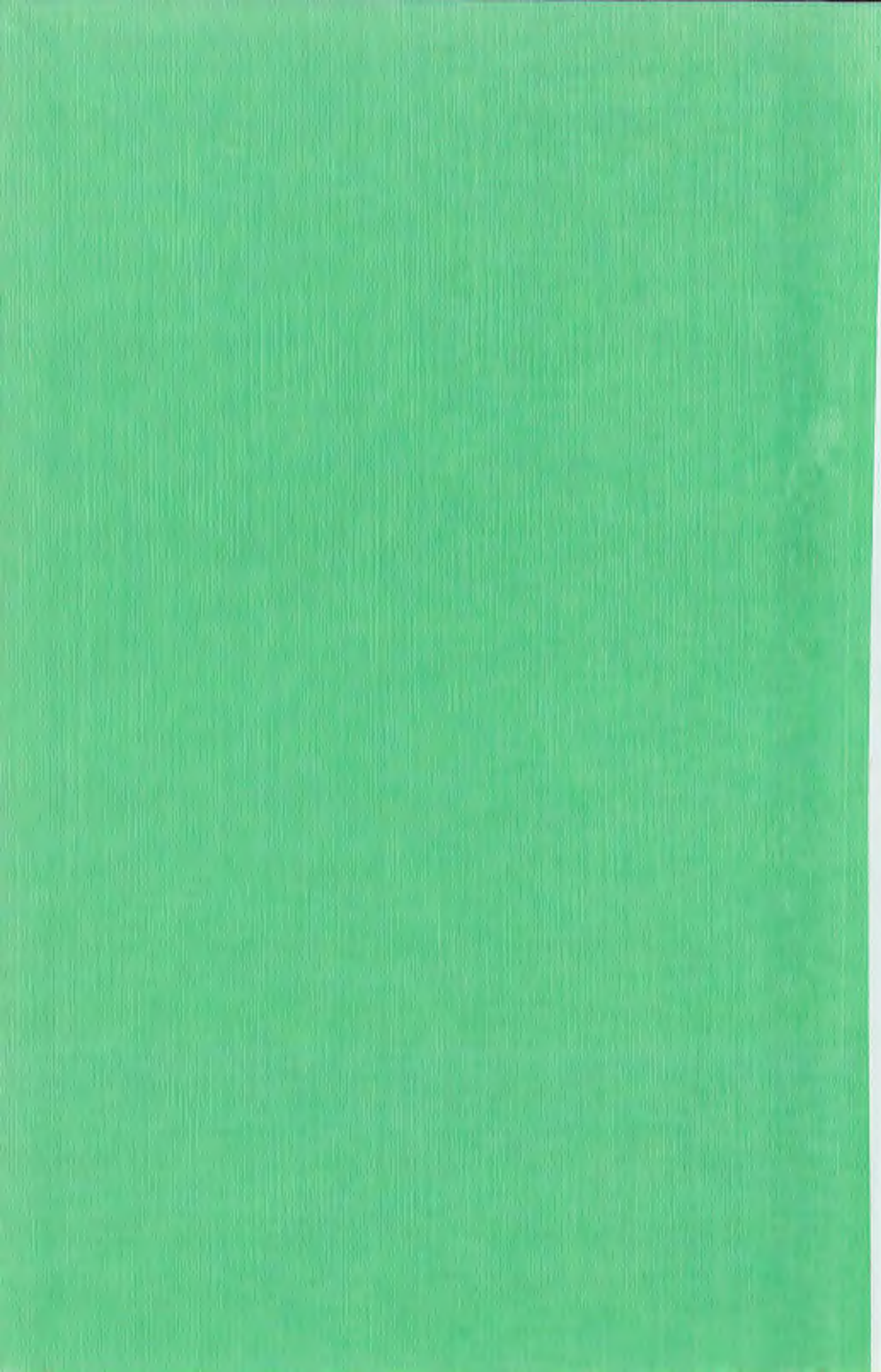


Tullregisterlag m. m.

SOU

1989:20

Delbetänkande av utredningen om lagstiftningsbehovet
vid tulldatoriseringen (TDL-utredningen)





Statens offentliga utredningar
1989:20
Finansdepartementet

Tullregisterlag m.m.

Delbetänkande av utredningen om lagstiftningsbehovet vid
tulldatoriseringen (TDL-utredningen)
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Till statsrådet och chefen
för finansdepartementet

Regeringen bemyndigade den 17 november 1988 chefen för finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag om de författningsändringar som behövs inför tullens datorisering.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 15 december 1988 rättschefen Johan Hirschfeldt till särskild utredare. Som experter förordnades samma dag tulldirektören Göte Celander, kanslirådet Lennart Hamberg, rationaliseringschefen Åke Hjalmarsson, avdelningsdirektören Torgny Johansson, hovrättsassessorn Björn Karlsson, kammarrättsassessorn Per Kjellsson, rådmannen Lars Nordin samt hovrättsassessorerna Nils Rekke och Carina Stävberg. Den 10 januari 1989 förordnades vidare som experter förbundsjuristen Ingrid Fenborn och verkställande direktören Kjell Mühlenbock. Till sekreterare förordnades den 15 december 1988 hovrättsfiskalen Per Furberg. Under arbetets gång har även jur. kand. Sten Selander deltagit i ett av utredningens sammanträden.

Utredningen har antagit namnet utredningen om lagstiftningsbehovet vid tulldatoriseringen (TDL-utredningen).

Utredningen får härmed överlämna delbetänkandet
(SOU 1989:20) Tullregisterlag m. m.

Stockholm i april 1989

Johan Hirschfeldt

/Per Furberg

INNEHÅLL

Förkortningar och ordförklaringar	8
Sammanfattning	11
Författningsförslag	13
1. Förslag till tullregisterlag	13
2. Förslag till lag om ändring i tullagen (1987:1065)	18
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling	35
4. Förslag till förordning om ändring i tullregisterförordningen (1987:864)	38

I INLEDNING

1 Inledning	39
1.1 Direktiven m. m.	39
1.2 Utredningsarbetet	40
1.3 Betänkandets disposition	44

II UTGÅNGSPUNKTER

2 Utgångspunkter	45
2.1 Allmänt om ADB	45
2.1.1 Rättsreglerna och ADB	45
2.1.2 Pappersdokument och elektroniska dokument	46
2.1.3 Datorteknik och dokumenthantering	50

2.2	Förfarandet vid ut- och införsel av varor	53
2.2.1	Utförsel	54
2.2.2	Införsel	55
2.3	Tullprocedurer vid en datorisering	58
2.3.1	Allmänt	58
2.3.2	Internationell utblick, konventioner m. m. ...	59
2.3.3	Grundläggande elektroniska dokumentrutiner i tulldatasystemet (TDS)	65
2.3.4	Läsning av meddelandena i TDS	69
2.4	Något om tullverkets organisation	75
2.5	TDS uppbyggnad	77
2.5.1	Registerstrukturen	77
2.5.2	Mottagningsfunktionen m. m.	81

III ÖVERVÅGANDEN OCH FÖRSLAG

3	De generella rättsliga problemen	85
3.1	Tulldatoriseringen i rättssystemet	85
3.2	Dokumentbegreppet	93
3.2.1	Dokument vid en datorisering	93
3.2.2	Dokumenten i TDS	99
3.3	Offentlighetsprincipen och dokumenten i TDS ..	101
3.4	Något om de förvaltningsrättsliga frågorna ...	109
4	Registerfrågor m. m.	111
4.1	TDS utgör ett enda personregister	111

4.2	En tullregisterlag	113
4.2.1	Registrets ändamål m. m.	115
4.2.2	Förfogande och registeransvar	118
4.2.3	Registrets innehåll	122
4.2.4	Terminalåtkomst	125
4.2.5	Utlämnande på medium för ADB m. m.	126
4.2.6	Bevarande, gallring och övriga frågor	127
4.3	Särskilt om bokföringsunderlaget	131
4.4	Skadestånd	132
4.5	Sekretess	137
5	Ärendehandläggning m. m. i ADB-miljö	143
5.1	Inledning	143
5.2	Dokumenthanteringen	145
5.2.1	Inkommen handling - utgångspunkter	146
5.2.2	Inkommet elektroniskt dokument i TDS	147
5.3	Förvaltningslagen och TDS	153
5.4	Nödvändiga ändringar i tullagen m. m.	161
6	Straffrättsliga frågor	181

IV BILAGOR

Bilaga 1	Direktiven	191
Bilaga 2	Vissa bestämmelser i tryckfrihets- förordningen, förvaltningslagen, brottsbalken och datalagen	197
Bilaga 3	Utdrag ur hovrättsassessorn Krister Malmstens promemoria rörande vissa straffrättsliga problem, upprättad inom ramen för tulldatautredningens arbete	203

Förkortningar

ADB	automatisk databehandling
BrB	brottsbalken
DOK	data- och offentlighets- kommittén (Ju 1984:06)
FL	förvaltningslagen (1986:223)
GTS	generaltullstyrelsen
ISO	internationella standardiserings- kommissionen
JK	justitiekanslern
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avd.I
Prop.	proposition
SCB	statistiska centralbyrån
SIS	Standardiseringskommissionen i Sverige
SOU	statens offentliga utredningar
TDS	tulldatasystemet
TDU	tulldatautredningen (Fi 1986:04)
TF	tryckfrihetsförordningen
TL	tullagen (1987:1065)
TuF	tullförordningen (1987:1114)

Ordförklaringar

Bärarenhet	den enhet som bär de data som kan representera ett förklaringsinnehåll och en utställarangivelse. Exempel: pappersark och magnetband.
Datorprogram	program i sådan form att det kan exekveras av en dator (se även program).
Direktmedium	databärare med visuellt läsbara data. Exempel: pappersdokument (jfr maskinmedium)
Exekvering	process i vilken datorinstruktion eller datorprogram utförs av dator.
Lagringsenhet Maskinmedium	den form i vilken ett förklaringsinnehåll självständigt existerar under lagring, när det inte är aktuellt (för en människa) att läsa det (jfr tillgångsenhet). Lagringsenheten kan återge information i en form som inte är avsedd att omedelbart uppfattas av människor (maskinmedium). Det förutsätts då ett maskinellt mellanled som omvandlar registreringarna till något som kan uppfattas och förstås av en människa (jfr direktmedium).
Program	förteckning eller plan över en serie åtgärder, avsedda att ge ett bestämt resultat.

- Textenhet** den enhet i ett dokument som utgör förklaringsinnehåll (ej angivelsen av utställare).
- Tillgångsenhet** den form i vilken ett förklaringsinnehåll självständigt existerar när en människa skall läsa det (jfr lagringsenhet). Lagrings- och tillgångsenheterna är identiska beträffande pappersdokument medan t. ex. ett förklaringsinnehåll lagrat i en dator representeras av ett språk som datorn kan läsa (maskinspråk). När någon vill läsa texten översätts maskinspråket till ett språk som en människa förstår (t. ex. bildskärmsvisning eller en utskrift på en skrivare, jfr lagringsenhet).
- Tullid** tullidentifikationsnummer, den identifikation som en näringsidkare enligt erhållen alfanumerisk serie ger ett elektroniskt dokument. Numret skall användas för all lagring av uppgifter om det ärende som normalt aktualiseras av uppgifterna i det elektroniska dokumentet som fått visst tullid.
- Utställarenhet** den enhet i vilken utställaren av ett dokument anges, t. ex. en underskrift.

Sammanfattning

I detta betänkande föreslår vi de författningsändringar som är nödvändiga för att tulldatasystemet (TDS) skall kunna börja tas i drift i januari 1990. Betänkandet är indelat i tre avdelningar. Efter en inledning (avsnitt 1) beskriver vi vissa tekniska, procedurmässiga och rättsliga förutsättningar för våra överväganden (avsnitt 2). Därefter redovisas våra överväganden och förslag (avsnitten 3-6).

Vi har i arbetet utgått från frågan om det är möjligt att finna en lösning där grundläggande principer för den enskildes rättsskydd m. m. kan tillämpas inom ramen för en datoriserad förvaltning utan alltför stora avsteg från gällande rätt. Nuvarande regler baseras på att uppgifter noteras, förmedlas och bevaras i pappersbaserade urkunder (pappersdokument). Inom TDS kommer det att finnas en ersättning för pappersdokumentet. Vi kallar denna ersättare, som också definieras i betänkandet, för ett elektroniskt dokument inom TDS. Med ett sådant dokument sker lagring av text och uppgift om utställare elektroniskt. Uppgifterna i ett sådant dokument bearbetas sedan elektroniskt i TDS.

Utifrån detta begrepp har vi försökt ange naturliga lösningar för att bedöma bl. a. när ett elektroniskt dokument skall anses inkommet i tryckfrihetsförord-

ningens respektive förvaltningslagens mening och när ett ärende skall anses anhängiggjort.

Vi föreslår att TDS skall regleras i en särskild registerlag.

För straffrättens del har vi mot bakgrund av våra direktiv och varusmugglingsutredningens pågående arbete endast funnit skäl att föreslå en ändring med anknytning till rekvisitet vilseledande i varusmugglingslagen och en bestämmelse i tullagen om ansvar för bl. a. oriktiga uppgifter.

Vidare föreslås vissa ändringar i tullagen i anledning av TDS och därmed sammanhängande procedurändringar.

Kostnaderna för våra förslag ryms inom de beräkningar som gjorts för att införa TDS.

Inom ramen för våra nuvarande direktiv kommer vårt fortsatta arbete främst att röra tulldatautredningens (TDU) förslag till nya importprocedurer och de rättsliga frågor som eventuellt kan aktualiseras genom TDU:s aviserade slutbetänkande.

Författningsförslag

1. Förslag till Tullregisterlag (1989:0000)

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § För de ändamål som anges i 2 § får med hjälp av automatisk databehandling föras ett för riket gemensamt tulldataregister (tullregistret).

Bestämmelserna i denna lag gäller inte det register som med stöd av lagen (1965:94) om polisregister m. m. förs av tullverket i spaningssyfte samt övriga register som regleras i annan ordning.

Bestämmelser om förfarandet vid import och export finns i tullagen (1987:1065).

2 § Tullregistret får användas för

1. bestämmande och uppbörd av tull, annan skatt och avgifter som skall betalas till tullverket,
2. fullgörande av övervaknings-, kontroll- och revisionsuppgifter inom tullmyndigheternas kompetensområde,
3. planering och tillsyn av tullmyndigheternas verksamhet och

4. framställning av statistik och andra samlingar av uppgifter inom ramen för den verksamhet som tullmyndigheterna ansvarar för.

3 § Generaltullstyrelsen är registeransvarig för tullregistret.

Andra tullmyndigheter är registeransvariga när det gäller uppgifter i tullärenden som handläggs hos myndigheten och underställda tullmyndigheter.

Tullregistrets innehåll

4 § Tullregistret får innehålla

1. de uppgifter som importörer och exportörer enligt tullagen (1987:1065) är skyldiga att lämna i samband med import eller export av varor,
2. uppgifterna i tulltaxan med statistisk varuförteckning och bilagor till denna,
3. uppgifter angående kontroll av import och export inom tullmyndigheternas kompetensområde,
4. uppgifter för statistiska ändamål,
5. uppgifter för debitering eller avräkning av vägtrafikskatt,
6. uppgifter om beslut av tullmyndighet och beslut om import- och exportlicenser, tillstånd som krävs för import eller export av vara samt beslut om skattebefrielse,
7. uppgifter om betalning och indrivning av tull, annan skatt och avgifter,
8. identitetsuppgifter rörande fysiska och juridiska personer och
9. uppgifter för kontroll av, åtkomst till och användning av registret.

Närmare föreskrifter om tullregistrets innehåll

meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

5 § Tullregistret får sambearbetas med uppgifter från andra register enligt följande:

register hos

uppgiftens art

- | | |
|---------------------------|--|
| 1. riksskatteverket | uppgifter om registrering som skattskyldig |
| 2. kommerskollegium | uppgifter om import- och exportlicenser |
| 3. statens jordbruksnämnd | uppgifter om import- och exportlicenser |

6 § Tullidentifikationsnummer (tullid), unikt för varje ärende, personnummer och organisationsnummer är grundläggande sökbegrepp i tullregistret.

Åtkomst och utlämnande

7 § Samtliga tullmyndigheter får ha terminalåtkomst till tullregistret.

En tullmyndighet får ta del av endast de uppgifter som behövs i myndighetens verksamhet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tullmyndigheternas rätt till terminalåtkomst.

8 § Utlämnande av uppgifter ur tullregistret får ske på medium för automatisk databehandling till statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, riksskatteverket och riksrevisionsverket.

Övriga bestämmelser

9 § Myndighet som är registeransvarig för tullregistret skall särskilt iaktta att uppgifterna får bearbetas endast i enlighet med registrets ändamål.

10 § Uppgifter som hör till ett tullärende får bevaras under högst sex år efter utgången av det kalenderår uppgiften lämnades.

Om det i lag eller annan författning har föreskrivits längre tid för bevarande av vissa uppgifter gäller den föreskriften. Regeringen får, om det finns särskilda skäl, föreskriva annan tid för bevaring av vissa uppgifter.

Uppgifter som inte längre får bevaras skall gallras ur registret senast tre månader efter bevaringstidens utgång.

11 § Tullverket får överlämna till bolag eller annan juridisk person att förmedla uppgifter i elektroniska dokument till och från tullregistret (mottagningsfunktionen) enligt de närmare föreskrifter regeringen meddelar.

Den som tar del av uppgifter i verksamhet som avses i första stycket, får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han i verksamheten erfarit om någon enskilds ekonomiska och personliga förhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

2. Uppgifter ur tullregistret får intill utgången av år 1992 överlämnas på medium för automatisk databehandling även till statistiska centralbyrån.

2. Förslag till

Lag om ändring i tullagen (1987:1065)

Härigenom föreskrivs i fråga om tullagen (1987:1065)¹ dels att 14, 17, 41, 42, 44, 54, 83 - 85, 89, 93 - 95, 97, 106, 110 och 112 - 115 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas nya bestämmelser, 3 a, 12 a - 12 d och 34 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Till stöd för verksamheten enligt denna lag använder tullmyndigheterna ett system för automatisk databehandling (tulldatasystemet).
Närmare bestämmelser om register som ingår i systemet finns i tullregisterlagen (1989:0000).

¹Senaste lydelse av 93 § 1987:1221.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse12 a §

Generaltullstyrelsen kan ge tillstånd till att uppgifter som skall avges enligt denna lag får lämnas med hjälp av automatisk databehandling (överföring av elektroniskt dokument i tulldatasystemet).

Ett sådant tillstånd får av generaltullstyrelsen förenas med villkor om det tekniska förfarandet för uppgiftslämnandet och om förfarandet i övrigt.

En tullmyndighet får i tulldatasystemet överföra elektroniska dokument till en uppgiftslämnare.

12 b §

Ett elektroniskt dokument anses ha kommit in till en tullmyndighet när det blivit tillgängligt för myndigheten för överföring till sådan form att det kan läsas.

Ett sådant dokument anses dock ha kommit in till en tullmyndighet

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

samma dag som det tagits
emot och kan antas ha
avskilts för myndigheten
i en sådan mottagnings-
funktion som avses i 11 §
tullregisterlagen
(1989:0000).

Bestämmelsen i 10 §
tredje stycket förvalt-
ningslagen (1986:223) är
inte tillämplig på
elektroniska dokument.

12 c §

Uppgifter i ett ärende
som lämnats i ett elektro-
niskt dokument skall hand-
läggas i sak först sedan
uppgiftslämnaren hos tull-
myndigheten begärt tull-
klarering under åberopande
av dokumentets tullidenti-
fikationsnummer (tullid).

12 d §

Underrättelse om en
tullmyndighets beslut med
anledning av uppgifter som
avses i 12 a § får ske
genom överföring av
elektroniskt dokument.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

14 §

En tulldeklaration skall innehålla

1. varans nummer enligt tulltaxan i tulltaxelagen (1987:1068) eller enligt statistisk varuförteckning, som utfärdats av generaltullstyrelsen, och en kort varubeskrivning, om en sådan inte finns i de handlingar som bifogas deklarationen,

2. tullsats och annan skattesats,

3. varans tull- och skattepliktiga kvantitet samt värde,

4. grund för nedsättning	4. grund för nedsättning
av eller frihet från tull	av eller frihet från tull
eller annan skatt,	eller annan skatt.

5. belopp som skall
betalas i tull och annan
skatt.

För kontroll av uppgifter som avses i första stycket och av att varan får införas skall i tulldeklarationen eller annan handling lämnas de ytterligare uppgifter som regeringen föreskriver. I tulldeklarationen eller annan handling skall också lämnas de ytterligare uppgifter som regeringen föreskriver för tillämpningen av konventionen om förenkling av formaliteterna vid handel med varor. Regeringen får föreskriva att uppgifterna i tulldeklarationen skall lämnas i kodform.

Tullmyndigheten kan medge undantag från skyldighet att lämna uppgifter som avses i första stycket, om tullmyndigheten finner att den tullskyldige har avsevärd svårighet att lämna uppgifterna. Innebär medgivandet att den tullskyldige inte behöver lämna uppgift om varans nummer, kan tullmyndigheten bestämma att han skall lämna en sådan beskrivning av varan som behövs för varans förtullning.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

Generaltullstyrelsen
kan medge att de uppgifter
som avses i första stycket
får lämnas med hjälp av
teleöverförda meddelanden
eller andra automatiska
metoder eller i form av
upptagning för automatisk
databehandling.

17 §

Med ledning av tulldeklaration eller motsvarande uppgifter fastställer tullmyndigheten tull och annan skatt (tulltaxering).

Om en preliminär tulldeklaration har avgetts, bestämmer tullmyndigheten preliminärt tull och annan skatt (preliminär tulltaxering). Om det finns särskilda skäl, får preliminär tulltaxering ske även i annat fall.

Om tull eller annan
skatt skall betalas mot
särskild tullräkning en-
ligt 26 §, anses tulltaxe-
ringsbeslutet meddelat
genom att den särskilda
tullräkningen skickas till
den betalningsansvarige.

I övriga fall meddelas
tulltaxeringsbeslut sär-
skilt.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse34 a §

För en betalning enligt bestämmelserna i 25-34 §§ får uppgifter lämnas mellan tullverket och annan genom överföring av elektroniska dokument enligt de föreskrifter som regeringen meddelar.

41 §

Den för vars räkning en vara förs ut ur landet (exportör) skall göra en skriftlig anmälan om utförseln till tullmyndighet. Anmälan skall innehålla uppgift om

Den för vars räkning en vara förs ut ur landet (exportör) skall göra en anmälan om utförseln till tullmyndighet. Anmälan skall innehålla uppgift om

1. varans nummer enligt statistisk varuförteckning som utfärdats av generaltullstyrelsen,
2. varans kvantitet och värde,
3. grund för återbetalning av eller befrielse från tull eller annan skatt på grund av utförseln.

Generaltullstyrelsen kan medge att de uppgifter som avses i första stycket får lämnas med hjälp av teleöverförda meddelanden eller andra automatiska metoder eller i form av upptagning för automatisk databehandling.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

42 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om uppgifter och handlingar som skall lämnas till tullmyndigheten när en vara förs ut ur landet.

Tullmyndigheten kan förelägga exportören att lämna de ytterligare uppgifter som behövs för kontroll av anmälan om utförsel eller av annan uppgift i fråga om en vara som skall föras ut.

På grundval av de lämnade uppgifterna och den undersökning av varan, som kan behövas, kontrollerar tullmyndigheten att varan får föras ut.

På grundval av de lämnade uppgifterna och den undersökning av varan, som kan behövas, kontrollerar tullmyndigheten om det finns något hinder mot utförseln.

44 §

Regeringen får föreskriva att skriftlig anmälan om utförsel får underlåtas i fråga om varor som inte skall redovisas i handelsstatistiken, om det kan ske utan risk för att föreskrifter som gäller för utförseln eftersätts.

Regeringen får föreskriva att anmälan om utförsel får underlåtas i fråga om varor som inte skall redovisas i handelsstatistiken, om det kan ske utan risk för att föreskrifter som gäller för utförseln eftersätts.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

54 §

Tullmyndighet får, om det kan ske utan risk för att föreskrifter om införsel åsidosätts, överlämna åt ett bolag eller en förening som innehar tullupplag eller frihamn att utföra den kontroll som annars ankommer på tullmyndighet i samband med

1. att en vara skall läggas upp på upplaget eller i frihamnen,

2. att en vara som förvaras på upplaget eller i frihamnen skall tas om hand av hemtagare eller i övrigt tas ut från upplaget eller frihamnen, eller

3. att en vara sänds från eller till upplaget eller frihamnen enligt 7 § första stycket 1.

Tullmyndighet får, om det kan ske utan risk för att föreskrifter om införsel åsidosätts, överlämna åt ett bolag eller en förening som innehar tullupplag, frihamn eller, enligt vad regeringen föreskriver, tullager att utföra den kontroll som annars ankommer på tullmyndighet i samband med

1. att en vara skall läggas upp på upplaget, lagret eller i frihamnen,

2. att en vara som förvaras på upplaget, lagret eller i frihamnen skall tas om hand av hemtagare eller i övrigt tas ut från upplaget eller frihamnen, eller

3. att en vara sänds från eller till upplaget, lagret eller frihamnen enligt 7 § första stycket 1.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

Tullmyndighet får, om
det kan ske utan risk för
att föreskrifter om utför-
sel åsidosätts, överlämna
åt ett bolag eller en
förening som bedriver
godshantering att utföra
den kontroll som annars
ankommer på tullmyndighet
i samband med att en vara
skall föras ut ur landet.

83 §

Har den som är tullskyl-
dig och skyldig att lämna
tulldeklaration, i en
tulldeklaration eller ett
annat dokument som avgetts
till ledning för faststäl-
lande av tull eller annan
skatt, lämnat en uppgift
som befinns vara oriktig,
skall han påföras en sär-
skild avgift (tull-
tillägg). Tull-

Har den som är tullskyl-
dig och skyldig att lämna
tulldeklaration, i en
tulldeklaration eller en
annan handling som
avgetts till ledning för
fastställande av tull
eller annan skatt, lämnat
en uppgift som befinns
vara oriktig, skall han
påföras en särskild avgift
(tulltillägg). Tull-

Nuvarande lydelse

tillägget är tjugo procent av den tull och annan skatt som inte skulle ha påförts, om den oriktiga uppgiften godtagits. Det samma gäller, om den tullskyldige skriftligen har lämnat en sådan uppgift i ett omtulltaxeringsärende eller ett överklagat ärende som avser fastställande av tull eller annan skatt.

Föreslagen lydelse

tillägget är tjugo procent av den tull och annan skatt som inte skulle ha påförts, om den oriktiga uppgiften godtagits. Det samma gäller, om den tullskyldige skriftligen har lämnat en sådan uppgift i ett omtulltaxeringsärende eller ett överklagat ärende som avser fastställande av tull eller annan skatt.

Om avvikelse från tulldeklaration har skett vid skönstulltaxering skall den tullskyldige påföras tulltillägg. Tulltillägget är tjugo procent av den tull och annan skatt som vid taxeringen påförs den tullskyldige utöver vad som annars skulle ha påförts honom. Till den del taxeringen innefattar rättelse av en oriktig uppgift från den tullskyldige påförs dock tulltillägg enligt första stycket.

Om den som är tullskyldig enligt 82 § rätteligen skulle ha lämnat tulldeklaration till ledning för fastställande av tull eller annan skatt, skall han påföras tulltillägg. Tulltillägget är tjugo procent av den tull och annan skatt som påförs eller, vid förfogande enligt 82 § andra stycket andra meningen, tjugo procent av den tullförmån som den tullskyldige går miste om.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

84 §

Vid tillämpning av 83 § ansvarar den som är tullskyldig för handlingar och underlåtenhet av hans ombud. Tulldeklaration eller annat dokument som lämnas för en tullskyldig som är juridisk person skall anses ha lämnats av den tullskyldige, om det inte var uppenbart att uppgiftslämnaren saknade behörighet att företräda den tullskyldige.

Vid tillämpning av 83 § ansvarar den som är tullskyldig för handlingar och underlåtenhet av hans ombud. Tulldeklaration eller annan handling som lämnas för en tullskyldig som är juridisk person skall anses ha lämnats av den tullskyldige, om det inte var uppenbart att uppgiftslämnaren saknade behörighet att företräda den tullskyldige.

85 §

Tulltillägg påförs inte i samband med rättelse av en felräkning eller fel-skrivning, som uppenbart framgår av tulldeklaration eller annat dokument som lämnats till ledning för tulltaxeringen.

Tulltillägg påförs inte i samband med rättelse av en felräkning eller fel-skrivning, som uppenbart framgår av tulldeklaration eller annan handling som lämnats till ledning för tulltaxeringen.

Tulltillägg påförs inte heller i den mån avvikelser avser bedömning av ett yrkande, såsom fråga om yrkad förmånsbehandling, anspråk på tullbefrielse eller tullen-sättning eller fråga om skäligheten av en

Nuvarande lydelse

uppskattning eller värdering, och avvikelserna inte gäller uppgift i sak.

Föreslagen lydelse

Om en tullskyldig frivilligt har rättat en oriktig uppgift eller anmält förhållande som avses i 82 § förstå eller andra stycket, påförs inte tulltillägg.

89 §

Frågor om tulltillägg och förseningsavgift prövas av tullmyndigheten. Kammarrätten prövar dock, på talan av det allmänna ombudet som avses i 98 §, frågor om tulltillägg på grund av oriktiga uppgifter i mål om tull eller annan skatt. Sådan talan får föras, om den oriktiga uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak eller inte har prövats i målet. Talan skall väckas inom ett år från utgången av den månad då domen eller det slutliga beslutet i målet har vunnit laga kraft.

Den tullskyldiges yrkande i fråga om tulltillägg eller förseningsavgift skall utan hinder av vad som annars gäller om överklagande prövas, om beslutet om den tull eller annan skatt som tulltillägget eller förseningsavgiften avser inte har vunnit laga kraft. Detsamma gäller, om det allmänna ombudet framställt ett sådant yrkande till förmån för den tullskyldige. Om yrkandet framställs först i domstol, kan domstolen förordna att det skall tas upp och vidare handläggas av tullmyndigheten.

Innan beslut fattas om påföring av tulltillägg eller förseningsavgift skall den tullskyldige om möjligt ges tillfälle att yttra sig.

Underrättelse om ifrågasatt tulltillägg eller förseningsavgift får ske genom överföring av elektroniskt dokument.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse93 §

Bestämmelserna i 25-29 och 35 §§ tillämpas även i fråga om tulltillägg och förseningsavgift.

Bestämmelserna i 25-29 och 34 a - 35 §§ tillämpas även i fråga om tulltillägg och förseningsavgift.

94 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att

1. lämna uppgift eller inge handling enligt 13 - 15 §§, 16 § första stycket, 41 § eller 42 § första stycket, eller

2. lägga upp en vara på tullupplag enligt 50 § döms för tullförseelse till böter.

Till böter för tullförseelse döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. underlåter att lämna uppgift eller handling om förhållande som avses i 13-15 §§, 16 § första stycket, 41 § eller 42 § första stycket, eller lämnar oriktiga sådana uppgifter eller handlingar, eller

2. underlåter att lägga upp en vara på tullupplag enligt 50 §.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

95 §

Ansvar för tullförseelse inträder inte, om underlåtenheten är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Ansvar för tullförseelse inträder inte, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (1960:418) om straff för varusmuggling.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

97 §

När en tullmyndighet med stöd av denna lag eller föreskrift som utfärdats med stöd av lagen meddelar föreläggande för tullskyldig eller annan att vidta åtgärd som behövs för förtullning eller för tullverkets kontrollverksamhet, kan vite föreläggas.

Vite kan även föreläggas, om någon underlåtit att lämna uppgift eller inge handling enligt 13-15 §§ eller 16 § första stycket eller att fullgöra skyldighet som föreskrivs i 69 § eller med stöd av 72 §.

Vite får inte fastställas till lägre belopp än femhundra kronor eller högre än femtusen kronor.

Frågor om utdömande av vite provas av generaltullstyrelsen.

Bestämmelserna i 34 a §
får tillämpas även i fråga
om viten.

I övrigt gäller bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten.

106 §

Beslut om godkännande av ombud enligt 13 § andra stycket, uppdrag att utföra tullmyndighets kontroll enligt 54 § 2 och 3 och medgivande att betala tull och annan skatt enligt särskild tullräkning samt om hemtagningstillstånd och andra tillstånd som utfärdats enligt denna lag eller enligt

Beslut om godkännande av ombud enligt 13 § andra stycket, uppdrag att utföra tullmyndighets kontroll enligt 54 § och medgivande att betala tull och annan skatt enligt särskild tullräkning samt om hemtagningstillstånd och andra tillstånd som utfärdats enligt denna lag eller enligt föreskrifter

Nuvarande lydelse

föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får, om det finns skäl till det, återkallas av generaltullstyrelsen och, om styrelsen inte meddelat beslutet, av annan tullmyndighet.

Föreslagen lydelse

som meddelats med stöd av lagen får, om det finns skäl till det, återkallas av generaltullstyrelsen och, om styrelsen inte meddelat beslutet, av annan tullmyndighet.

Tullmyndigheten kan i dessa fall förordna att beslutet om återkallelse skall gälla omedelbart.

110 §

Regeringen får, med avvikelse från denna lag, meddela föreskrifter om hur varor skall anmälas till tullklarering i vissa fall, när varor införs till tullområdet på järnväg, med post eller med luftfartyg.

Regeringen får, med avvikelse från denna lag, meddela föreskrifter om hur varor skall anmälas till tullklarering i vissa fall, när varor införs till eller utförs från tullområdet på järnväg, med post eller med luftfartyg.

112 §

Den som föranleder tullförrättning som inte är avgiftsfri skall betala avgift för förrättningen (förrättningsavgift) enligt taxa som regeringen föreskriver.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

Bestämmelserna i 34 a §
får tillämpas även i fråga
om förrättningsavgift.

113 §

Regeringen får föreskriva att avgifter skall betalas för hemtagningstillstånd, medgivande att betala tull och annan skatt enligt särskild tullräkning, utfärdande av särskild tullräkning, tillstånd att inneha tullupplag och frihamn samt för tullverkets tillsyn över tullager och exportbutiker.

Bestämmelsen i 34 a §
får tillämpas även i fråga
om avgifter enligt första
stycket.

114 §

Tullmyndigheterna skall på begäran tillhandahålla Sveriges riksbank, riksskatteverket, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, statens pris- och kartellnämnd och läns-skattemyndighet uppgifter som förekommer hos tullmyndigheterna och som rör import eller export av varor.

Tullmyndigheterna skall på begäran tillhandahålla Sveriges riksbank, riksskatteverket, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, statens pris- och konkurrensverk och läns-skattemyndighet uppgifter som förekommer hos tullmyndigheterna och som rör import eller export av varor.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

I tullregisterlagen
(1989:0000) finns bestämmelser om utlämnande till vissa myndigheter av uppgifter ur tullregistret på medium för automatisk databehandling för vissa ändamål.

115 §

Regeringen får bemyndiga generaltullstyrelsen att meddela föreskrifter i de ämnen som anges i 3 §, 5 § andra stycket, 7 § första stycket 1, 7 § andra stycket, 8 § första och andra styckena, 10 § första stycket, 13 § första stycket, 14 § andra stycket, 15 § tredje stycket, 16 § första stycket, 27, 44, 45 §§, 47 § första stycket andra meningen, 49 § första stycket, 51 § andra stycket, 52 § andra stycket, 64 § femte stycket, 72 §, 73 § tredje stycket och 110-113 §§.

Regeringen får bemyndiga generaltullstyrelsen att meddela föreskrifter i de ämnen som anges i 3 §, 5 § andra stycket, 7 § första stycket 1, 7 § andra stycket, 8 § första och andra styckena, 10 § första stycket, 13 § första stycket, 14 § andra stycket, 15 § tredje stycket, 16 § första stycket, 27, 34 a, 44, 45 §§, 47 § första stycket andra meningen, 49 § första stycket, 51 § andra stycket, 52 § andra stycket, 64 § femte stycket, 72 §, 73 § tredje stycket och 110-113 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1990.

3. Förslag till

Lag om ändring i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1960:418) om straff för varusmuggling att 1 och 5 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Den som utan att ge det tillkänna hos vederbörlig myndighet till riket inför eller från riket utför gods, för vilket tull eller annan allmän avgift skall erläggas till statsverket eller som enligt stadgande i lag eller författning ej må införas eller utföras, döms, om gärningen sker uppsåtligen, för varusmuggling till böter eller fängelse i högst två år. Gäller gärningen narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) skall dömas till fängelse i högst tre år.

Första stycket gäller även, när någon genom att lämna oriktig uppgift i tulldeklaration eller medelst annat vilseledande i samband med tullbehandling av gods uppsåtligen föranleder, att tull eller annan allmän avgift undandragas statsverket eller att gods införes eller utföres i strid mot förbud.

Första stycket gäller även, när någon i tulldeklaration eller i samband med tullbehandling av gods genom vilseledande eller genom att på annat sätt lämna oriktig eller ofullständig uppgift eller genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt påverka resultatet av en automatisk informationsbehandling,

¹Senaste lydelse 1985:10.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

uppsåtligen föranleder,
att tull eller annan
allmän avgift undandras
statsverket eller att gods
införs eller utförs i
strid mot förbud.

5 §²

Den som av grov oaktsamhet förövar gärning som avses
i 1 eller 4 § döms till böter eller fängelse i högst
två år. I ringa fall skall dock inte dömas till ansvar.

Första stycket gäller
även när någon, genom att
lämna oriktig uppgift i
tulldeklaration eller
genom annat vilseledande i
samband med tullbehandling
av gods eller prövning som
avses i 4 § 4, av grov
oaktsamhet föranleder fara
för att tull, annan skatt
eller avgift undandras
staten eller för att gods
införs eller utförs i
strid mot förbud.

Första stycket gäller
även när någon
1. i tulldeklaration eller
i samband med
tullbehandling av gods
genom vilseledande eller
genom att på annat sätt
lämna oriktig eller
ofullständig uppgift eller
genom att ändra i program
eller upptagning eller på
annat sätt påverka
resultatet av en
automatisk
informationsbehandling,

²Senaste lydelse 1987:1067.

Nuvarande lydelseFöreslagen lydelse

eller

2. genom vilseledande i samband med prövning som avses i 4 § 4.

av grov oaktsamhet
föranleder fara för att
tull, annan skatt eller
avgift undandras staten
eller för att gods införs
eller utförs i strid mot
förbud.

4. Förslag till

Förordning om ändring i tullregister-
förordningen (1987:864)

Regeringen föreskriver i fråga om tullregister-
förordningen (1987:864)¹, dels att rubriken till
förordningen skall lyda "förordningen om tullverkets
spaningsregister", dels att ordet "tullregister" i
1-8 §§ samt i rubrikerna närmast före 2 och 8 §§ samma
förordning skall bytas ut mot orden "tullverkets
spaningsregister".

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1990.

¹Senaste lydelse av
2 § 1987:1096
6 § 1988:466.

1 Inledning

1.1 Direktiven m. m.

I direktiv (dir. 1986:20) till tulldatautredningen (TDU) som regeringen beslöt den 11 juni 1986 fick TDU i uppdrag att lämna förslag till hur elektroniskt uppgiftslämnande mellan företagen och tullerna skulle kunna ersätta nuvarande pappersbaserade rutiner och hur tullens hantering av uppgifterna skulle kunna automatiseras med hjälp av modern datateknik.

Den 1 september 1987 överlämnade TDU delbetänkandet (SOU 1987:40) Datorisering av tullens export- och importrutiner - Förstudie. Regeringen beslöt den 10 september 1987 att TDU skulle fortsätta sitt arbete i enlighet med de riktlinjer utredningen föreslagit i sitt betänkande. Efter remissbehandling redovisade regeringen i proposition (prop. 1987/88:100 bil. 9) de ställningstaganden som utredningen föranledde. Regeringen anslöt sig därvid i huvudsak till utredningens förslag och beredde riksdagen tillfälle att ta del av vad regeringen anfört angående inriktningen av TDU:s fortsatta arbete. Skatteutskottet tillstyrkte begärda anslag (SkU 1987/88:42) och fann inte anledning att närmare kommentera vad som anförts i propositionen. Riksdagen har bifallit utskottets hemställan (rskr. 1987/88:369).

I förstudien diskuterades bl. a. vissa rättsliga frågor som aktualiseras vid en övergång till ADB. Utredningen fann att dessa frågor delvis är av nytt slag och att gällande förvaltningsrättsliga och straffrättsliga regler inte alltid passar in på ett datoriserat förfarande. TDU tog därför initiativ till ett visst grundläggande kartläggningsarbete. Detta arbete dokumenterades i två promemorior om förvaltningsrättsliga respektive straffrättsliga aspekter på en datorisering av tullens export- och importrutiner. Promemoriorna utarbetades av numera överdirektören Per-Erik Nilsson respektive hovrättsassessorn Krister Malmsten. Promemoriorna kallas i fortsättningen förvaltningsrättspromemorian och straffrättspromemorian. TDU har i en skrivelse till finansdepartementet den 1 september 1988 föreslagit att den fortsatta beredningen av de författningsändringar som föranleds av elektroniskt uppgiftslämnande till tullen får ske i särskild ordning.

Direktiven för denna utredning (Dir. 1988:66) beslöts av regeringen den 17 november 1988. De återges i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Utredningsarbetet

Syftet med utredningen är enligt direktiven att bereda och föreslå de författningsändringar som är nödvändiga för att de första delarna av tulldatasystemet (TDS) skall kunna tas i drift den 1 januari 1990.

Arbetets uppläggning har grundats helt på de förutsättningar som direktiven anger. Av avgörande betydelse för vårt arbete har TDU:s ännu pågående arbete varit. Vi har successivt och under hand tagit del av resultat av TDU:s huvudstudiearbete och beaktat detta. Våra överväganden och förslag utgår från TDU:s hittills framlagda förslag

till administrativa och tekniska lösningar samt till procedurändringar. Vi har sålunda behandlat bl.a. en skrivelse den 12 januari 1989 "Ärende hos tullverket" från TDU till TDL-utredningen och - i vissa delar - TDU:s skrivelse till regeringen den 17 mars 1989 "Förändring av tullprocedurer i samband med datorisering av export- och importrutinerna, m.m.", som överlämnats till oss. Vi lägger nu i ett delbetänkande fram de förslag som bedömts nödvändiga för att TDS skall kunna tas i drift den 1 januari 1990. Vi har med hänsyn till den tid som varit tillgänglig för utredningsarbetet avgränsat detta till att i huvudsak gälla generella rättsliga frågor som berör TDS samt procedurregler för export.

TDS består av många delsystem och berör ett stort antal arbetsställen och flertalet tulltjänstemän. Det har inte bedömts praktiskt möjligt att ta hela systemet i drift vid samma tillfälle. TDS införs successivt med början i Haparanda under januari 1990. I denna första etapp är det emellertid endast systemet för export och de stödsystem som hör dit som skall tas i bruk. Under år 1990 införs de systemen även i Västerås, Norrköping, Trelleborg och Arlanda. Över dessa orter utförs ungefär 20 procent av den svenska exporten. Det är dessutom planerat att genom tillfälliga tekniska lösningar göra det möjligt för företag i hela landet att redan i detta skede lämna uppgifter elektroniskt, även om utförseln inte skall ske över någon av de orter där TDS införs.

TDU räknar med att importsystemet och de stödsystem som hör dit - bl. a. uppbördssystemet - kan börja tas i bruk mot slutet av år 1990. Avsikten är till en början att införa de systemen på orter där exportsystemet redan tagits i drift. Datoriseringen vid stora tullorter som Svinesund, Stockholm, Göteborg och Helsingborg beräknas

ske under år 1991. Därmed bör alla viktiga delsystem i praktiken ha tagits i bruk vid utgången av år 1991 på de volymmässigt dominerande orterna. TDS beräknas vara fullt utbyggt hos alla tullanstalter år 1993.

TDU och generaltullstyrelsen (GTS) har riktat in systemutvecklingsarbetet och inköpen av utrustning m. m. enligt denna tidsplan. Arbetsläget är när detta skrivs i april 1989 i takt med planen.

Vi har bedömt att TDL-utredningens arbete bör fortsätta och därvid gälla det eventuella behovet av ytterligare författningsändringar i anslutning till TDU:s kommande och slutliga förslag och andra ytterligare frågor kring TDS. Detta arbete borde enligt vår bedömning, förutom procedurregler för ytterligare delar av tullverksamheten även innefatta en översyn av reglerna i tullagen om tullverkets kontrollverksamhet i anledning av de förändringar som TDS medför. - I det nu föreliggande delbetänkandet har huvudsakligen endast författningsfrågor som fordrar riksdagens ställningstagande behandlats.

Av betydelse för vårt arbete har varit data- och offentlighetskommitténs (DOK) numera slutförda arbete. I kommitténs slutbetänkande (SOU 1988:64) Integritetsskyddet i informationssamhället 5 har DOK behandlat - förutom handlingsbegreppet - bl.a. frågor om kontorsinformationssystem och elektronisk post. Betänkandet remissbehandlas nu. I TDS måste dock angränsande frågor omgående ges en principiellt och praktiskt hållbar lösning. Vårt arbete har i denna del bedrivits med denna inriktning.

För närvarande gör varusmugglingsutredningen (Fi 1986:05) en översyn av lagen (1960:418) om varusmuggling. Även i våra direktiv har de straffrättsliga frå-

gorna i anslutning till TDS uppmärksammats. I detta betänkande föreslår vi vissa ändringar i bl.a. varusmuggningslagen. Vi har avsiktligt begränsat arbetet till sådana ändringar som bedömts nödvändiga att genomföra redan den 1 januari 1990. I övrigt bör varusmuggningsutredningens kommande förslag avvaktas. Vi har samrått med varusmuggningsutredningen i denna del av arbetet.

De frågor som behandlas i detta delbetänkande rör de rättsliga aspekterna på ADB-tillämpningar hos svenska förvaltningsmyndigheter. Problemen är delvis helt nya och innefattar centrala rättsfrågor. Utvecklingen på ADB-området har nu nått en sådan nivå att det är viktigt att lagstiftarens åtgärder inte alltför mycket präglas av de detaljerade tekniska lösningar som införs på skilda förvaltningsområden. Enligt vår mening bör lagstiftningen i stället bygga på ett brett principiellt perspektiv där de centrala rättsliga skyddsintressena ges samma vikt och i största möjliga mån samma utformning som används i gällande rätt utan att detta förhindrar den tekniska utvecklingen på förvaltningsområdet.

Tullens verksamhet berör flera rättsområden. De lösningar som här väljs kan senare få betydelse även i ett bredare perspektiv. Mot denna bakgrund har vi funnit det lämpligt och nödvändigt att hålla framställningen på ett så generellt plan som möjligt. Vi redogör först för en särskild begreppsapparat till stöd för de följande resonemangen och behandlar sedan de olika problemen steg för steg.

1.3 Betänkandets disposition

I avsnitt 2 ges utgångspunkterna. Framställningen innehåller bakgrundsfakta beträffande de rättsliga aspekterna på ADB-tekniken, tulldatoriseringen och tullprocedurerna. För ytterligare bakgrundsfakta hänvisar vi till TDU:s förstudie. Våra överväganden och förslag finns i avsnitten 3-6. I avsnitt 3 tar vi upp de nya generella rättsliga problem som TDS för med sig. Där behandlas dokumentbegreppet och hur TDS skall bedömas utifrån offentlighetsprincipen i tryckfrihetsförordningen (TF). I avsnitt 4 behandlas registerfrågor. Där föreslår vi en tullregisterlag. Även frågor om bokföring, skadestånd och sekretess berörs där. I avsnitt 5 tas övriga förvaltningsrättsliga frågor upp. Det rör hur man i TDS skall utforma rutinerna så att de i möjligaste mån skall komma att stämma med de generella principerna i förvaltningslagen (FL). Vidare behandlas där de frågor om tullproceduren i TDS som fordrar ändringar i tullagen (TL). De straffrättsliga frågorna behandlas i avsnitt 6.

2

Utgångspunkter

Vi redovisar här bakgrunden och förutsättningarna för vårt arbete. Vi

- förklarar vissa ADB-tekniska grunder och begrepp (2.1),
 - redogör för de grundläggande reglerna i tullagen om förfarandet vid införsel och utförsel av varor (2.2),
 - beskriver procedurer vid överföring, verifiering och handläggning av elektroniskt lämnade uppgifter (2.3),
 - redogör för tullverkets organisation (2.4) och
 - beskriver TD:s uppbyggnad (2.5).
-

2.1 Allmänt om ADB

2.1.1 Rättsreglerna och ADB

De rättsliga problem som aktualiseras vid en datorisering av tullens export- och importrutiner är delvis nya. Uppgifter, som tidigare lämnats i traditionella

pappersurkunder, skall kunna lämnas, lagras och bearbetas i elektronisk form. Åtgärder som utförts manuellt skall i huvudsak utföras med en dator. För att tekniskt och juridiskt beskriva ett sådant system fordras klara begrepp. De juridiska och tekniska beskrivningarna bör utformas så att missförstånd inte uppstår. Vi utgår i vårt arbete från vissa standardiserade definitioner av t. ex. data och information beslutade av SIS - Standardiseringskommissionen i Sverige, Svensk standard SS 01 16 01.

De förvaltnings- och straffrättsliga regler som förfarandet vid export och import enligt nuvarande rättstillämpning vilar på, bygger på manuell ärendehantering med pappersbaserade urkunder - i fortsättningen kallade pappersdokument. Metoderna vid användning av pappersdokument och de funktioner dessa dokument fyller anses i allmänhet självklara.

Elektroniska meddelanden, ihopbundna som de är i TDS, kallas fortsättningsvis elektroniska dokument¹ (se vidare avsnitt 3.2.2). Med dessa dokument följer en annan teknik och ett annat arbetssätt än med pappersdokument. De elektroniska dokumenten behöver definieras strikt och formaliseras. Även vid elektronisk dokumenthantering måste det gå att fastställa vem som lämnat ett meddelande och det avgivna meddelandets ursprungliga innehåll. Problemet är därmed huvudsakligen juridiskt.

2.1.2 Pappersdokument och elektroniska dokument

Traditionella beskrivningar av pappersdokument brukar ta sin utgångspunkt i att dokumentet är en närmast fysisk

¹I några sammanhang där ett upptagningsbegrepp utan "lås" avses frångås emellertid terminologin.

eller materiell sak. Textens innehåll - förklaringsinnehållet - som kan ses som något immateriellt, kommer vid beskrivningen ofta i andra hand. Ord som ger materiella eller immateriella associationer kan leda tanken fel. Därför skall beskrivningen här utgå från begreppet "enhet" (se figur 1).

Ett pappersdokument kan sägas bestå av tre enheter:

- bärarenhet (pappersarket)
- textenhet
- utställarenhet (vanligtvis en underskrift).

Dessa enheter betraktas ofta som materiella. De samband bärarenheten har med text- och utställarenheterna framstår som så självklara att endast bärarenheten (pappersarket) nämns som det fysiska "staketet" som "låser" texten och underskriften. Bärarenheten avgränsar och strukturerar på ett underförstått och självklart sätt ett enda förklaringsinnehåll. Enheterna är fysiskt låsta genom att papperet bär text och underskrift i en "oföränderlig" sammanställning.

För förståelsen av det elektroniska dokumentet bör två ytterligare begrepp användas:

- lagringsenhet
- tillgångsenhet.

I fråga om pappersdokument är lagringsenheten (det utseende dokumentet har vid den beständiga lagringen) och tillgångsenheten (dokumentets utseende vid ett lästillfälle) identiska. Pappersdokumentet är ju omedelbart läsbart och lagringen sker på ett språk som en användare

förstår utan specialkunskaper; det är ett s. k. direkt-medium².

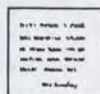
Figur 1 - beskrivning av dokument

pappers-ark + text + underskrift = pappers-dokument



Enligt artikel 1 i 1988
Såsom förordning om
de utvalda förskott av
inlämnade och utvalda
dokument enligt 80

En underskrift



bärarenhet + textenhet + utställarenhet = elektro-niskt dokument

Procedurerna för att ta del av förklaringsinnehållet (textenhet och utställarenhet i immateriell mening) består vid vanlig läsning endast av konventionella associationer.

Elektroniska dokument är inte direktmedier. Lagringsenhet och tillgångsenhet är inte identiska. Bärarenhet, textenhet och utställarenhet har därmed inte samma låsta och beständiga relationer som i ett pappersdokument. Tekniken bygger på att en dator på kommando utför automatiska procedurer enligt en bestämd plan i form av ett datorprogram³. Ett lagrat förklaringsinnehåll är normalt inte "låst" av bärarenheten och en förändring av det

²Seipel, ADB-upptagningars offentlighet, Institutet för Rättsinformatik, Stockholms universitet, IRI-rapport 1988:1, s. 62, intagen som bilaga 2 till DOK:s slutbetänkande, SOU 1988:64. Ett datamedium som endast är maskinläsbart kallas maskinmedium.

³Datorprogram = förteckning eller plan över en serie åtgärder, avsedda att ge ett bestämt resultat, i sådan form att de kan exekveras av en dator.

som lagrats lämnar vanligtvis inga spår efter sig, vilket gärna blir fallet vid en manipulation med ett pappersdokument. Det förekommer i stället olika former av matematiska metoder för äkthetskontroll, s. k. verifieringsmetoder.

Beskrivningar av elektroniska dokument utgår ibland från immateriella begrepp. Lagringsenheten och tillgångsenheten nämns inte utan uppgifterna - själva informationen - sätts i stället i centrum. Användaren vet nästan aldrig hur den fysiska lagringen går till.

Data⁴ står för representationen av ett förklaringsinnehåll eller instruktioner i ett datorprogram. På samma sätt representerar bokstäverna på ett pappersdokument text- och utställarenheterna. De uppgifter⁵ - en samling av fakta, andra upplysningar m. m. - som data representerar, kan beskrivas som text- och utställarenheterna. Vid ADB består därför dessa av vissa immateriella uppgifter som representeras - bärs - av fysiska data. På ett papper är det alltså "data" vi fysiskt låser - fixerar - när vi skriver en text och undertecknar. Det är inte papperet utan text- och utställardata som representerar själva informationen.

Papperet bär i sin tur de tecken (data) som står för

⁴Data = representation av fakta, begrepp eller instruktioner i form lämpad för överföring, tolkning eller bearbetning av människor eller av automatiska hjälpmedel. Seipel beskriver data som symboler som bär information (Seipel, ADB och juridik. En problemöversikt, publicerad som Ds Fi 1975:3, s. 254). Jfr dock prop. 1985/86:65 s. 12 samt not 5 nedan.

⁵Information = innebörden i data.

text och utställarangivelse. ADB-teknikens databärare⁶ - t. ex. disketter och magnetband - bär på samma sätt de data som representerar informationen. Data på en databärare utgörs tekniskt av positiva och negativa magnetiska laddningar, s. k. bitar⁷. Den fysiska representationen av just de data som står för en viss uppgift utgörs av ett mönster av laddningar på en databärare; ett bitmönster. Det är inte så att dessa bitar i sig kan vara fysiskt unika på samma sätt som en bokstav som är skriven för hand på ett papper. När ett bitmönster vid ADB läses över från en databärare till en annan, går det nämligen inte att på traditionellt sätt skilja en kopia från ett original.

Databäraren bär inte heller spår av ändringen utan den visuella kontrollen ersätts av ADB-procedurer. Frågan är alltså hur papperets funktion att låsa förklaringsinnehållet och utställarangivelsen skall kunna översättas till ADB-miljö.

2.1.3 Datorteknik och dokumenthantering

ADB-tekniken bygger på ständiga kopieringar och bearbetningar av lagrade data. Ett elektroniskt dokument kan därvid, sett från databärarperspektiv, befinna sig i olika lagringslägen.

När t. ex. en exportör skall upprätta en elektronisk anmälan skriver han in uppgifterna på sin bildskärmster-

⁶Databärare, datamedium = material, fysisk storhet eller anordning som kan användas för att representera data.

⁷"Bit" = binär siffra = siffran 0 eller siffran 1 använd i det binära talsystemet.

minal och sänder dessa data - ihopbundna till ett elektroniskt dokument - genom ett kommando⁸ till en mottagningsfunktion för TDS. Där loggas dokumenten och överförs till TDS:s centrala dator och lagras där tills vidare. I flertalet fall överförs därefter dokumenten till en lokal dator.

Om en tulltjänsteman som använder TDS skall ta del av vissa uppgifter som data representerar, omvandlar datorprogrammen lagringsenhetens bitmönster (maskinspråket) till användarspråk (svenska). Då data överförs via telenätet kan bitmönstret i samband därmed ha omvandlats från digitala till analoga signaler och/eller - i samband med överföringen - ha kompletterats i kontrollsyfte. Användaren skall genom datorprogrammen kunna "beställa fram" ett dokument, antingen genom att en skrivare skriver ut uppgifterna på ett papper eller genom att uppgifterna projiceras tillfälligt på en bildskärm.

Rättsregler som rör pappersbaserad dokumenthantering tar underförstått papperet, själva bäraren, till utgångspunkt (se vidare avsnitt 3.2). Gränsdragningen "uppåt", vad som utgör ett dokument till skillnad från flera, och gränsdragningen "nedåt", vad som utgör ett helt dokument till skillnad från en del av ett dokument, framstår oftast som självklar.

Vid ADB är emellertid läget ett annat. Att söka en ADB-teknisk enhet som naturligt korresponderar med en konventionell handling är närmast meningslöst; "lika fåfängt som sökandet efter ... universalmedicinen i

⁸Kommando = begäran om utförande av en operation eller om exekvering av ett visst datorprogram.

alkemin"⁹. Användaren är inte intresserad av hur det bitmönster som finns på en viss databärare ser ut - utan endast av tillgångsenheten. Lagringsenheten i avancerade datorer kan t. o. m. förändras utan att tillgångsenheten ser annorlunda ut (se avsnitt 2.3.4). Den visuella äkthetskontroll, som en person medvetet eller omedvetet gör beträffande lagringsenheten när han läser ett viktigt pappersdokument, saknar motsvarighet vid elektronisk dokumenthantering.

Lagringsenheten vid ett elektroniskt dokument har inte heller ett naturligt samband mellan en fysisk och en logisk enhet som t. ex. fallet är för pappersdokument. Även om lagringsenhetens bitmönster, maskinspråket, översätts till användarens språk är förklaringsinnehållet ofta inte (som lagringsenhet) fullständigt och sammanhängande representerat förrän datorprogrammen sammanställt och kompletterat data till de uppgifter (den tillgångsenhet) användaren genom kommando beställt som utdata. Datorprogrammen använder lagringsenhetens datastruktur för att definiera de olika potentiella förklaringsinnehållen. Fullständiga och sammanhängande förklaringsinnehåll sammanställs först när användaren "beställer" dem. Lagringsenheternas ofullständighet saknar betydelse för användaren men kan vara av avgörande betydelse för en rationell användning av ADB-tekniken.

De använda begreppen ger "verktyg" för att beskriva ADB-problemen. En väsentlig fråga är vilka krav som skall ställas på textenhetens och utställarenhetens självständiga och beständiga "existens" för att ett elektro-

⁹Seipel, IRI-rapport 1988:1, s. 209 (intagen som bilaga 2 till SOU 1988:64).

niskt dokument som kan ersätta pappersdokumentets funktioner skall anses föreligga.

TDU förklarar att det är nödvändigt att lösa dels frågan om den "elektroniska signaturen", dvs. hur den faktiska avsändaren av ett elektroniskt dokument skall identifieras och dels frågan om hur och på vilket sätt det kan fastställas vilka uppgifter som har lämnats. Detta kan också beskrivas som en fråga om vilka "lås" eller "staket" mellan bärarenhet, textenhet och utställarenhet som skall finnas för att ett elektroniskt dokument av godtagbar kvalitet skall anses föreligga. Om det finns tekniska förutsättningar för ett sådant lås återstår det att beskriva låset/staketet så att en rättslig reglering blir möjlig.

TDU antyder en avsikt att avgränsa enheterna i de elektroniska dokumenten på ett sådant sätt att de får ett högt bevisvärde. Ett sådant lås/staket företer vissa likheter med pappersarkets funktion i ett pappersdokument. En grundläggande fråga är då om ett "elektroniskt dokumentbegrepp" som innehåller ett lås/staket, skall definieras eller om regleringen av TDS bör utgå från själva uppgifterna som om inget "staket" runt uppgifterna - informationen - föreligger.

2.2 Förfarandet vid ut- och införsel av varor

Tullagen (TL) och tullförordningen (TuF) innehåller regler om förfarandet vid in- och utförsel av varor. Import och export skall - med vissa undantag - anmälas till tullmyndighet (se 3 § TL, jfr dock 7 § andra stycket och 44 § TL samt 3 och 20 §§ TuF). En datorisering av detta uppgiftslämnande påverkar inte bara utformningen och lagringen av dokumenten, hela tullproce-

duren och de rättsregler som är berörda måste anpassas till sin nya miljö. En importör eller exportör kan visserligen redan nu medges att lämna vissa uppgifter med hjälp av ADB (14 § fjärde stycket och 41 § andra stycket TL). Sådant uppgiftslämnande har emellertid inte inneburit en sådan förändrad rättslig situation som TDS kommer att föra med sig för tullens verksamhet.

De grundläggande tullprocedurerna skall här kortfattat beskrivas enligt gällande rätt innan vi går in på en beskrivning av dessa procedurer i en framtida ADB-miljö och det behov av författningsändringar de nya förutsättningarerna för med sig för tullens verksamhet.

2.2.1 Utförsel

Vid utförsel skall en exportör göra en skriftlig anmälan till tullmyndigheten (41 § TL). Vad anmälan skall innehålla framgår av 41 § TL samt de föreskrifter generaltullstyrelsen (GTS) med stöd av bemyndiganden meddelat (42 § TL och 19 § TuF). Vid export behöver s. k. styrkande handlingar normalt inte bifogas anmälan (se dock 42 § TL och 19 § TuF). Utförseln fungerar vanligtvis så att exportören antingen anmäler varan till utförsel först när den når en gränsort, varefter fraktföraren, efter tullens beslut att medge utförsel, omedelbart för ut godset, eller på det sättet att han anmäler varan till utförsel hos en tullmyndighet inne i landet, t. ex. på den ort där han driver rörelse. Därefter transiterar han varan till utrikes ort via en gränsort där tullen endast konstaterar att anmälan och beslut redan föreligger.

2.2.2 Införsel

Varor som förs in till tullområdet skall anmälas till förtullning eller annan tullklarering (se 4 § TL angående begreppen). Vid förtullning kontrollerar tullmyndigheten att varan får föras in och fastställer tull, annan skatt och avgift för den (5 § TL). Det är som huvudregel inte tillåtet att förfoga över varan innan den förtullats (6 § TL). Att en vara "förtullats" betyder att tull, annan skatt och avgift betalats. Av 5 § tredje stycket TL följer att det också ingår i förtullningen att tullmyndigheten kontrollerar att varan får införas. Oförtullade varor kan under kortare tid förvaras på tullupplag och under längre tid på tullager eller i frihamn (46 § TL). Anmälan till tullklarering får ske genom ombud. Ett ombud som skall avge tulldeklaration måste dock vara godkänt av GTS (13 § TL).

Enligt den grundläggande regeln för förtullning skall tull och annan skatt betalas inom 15 dagar från den dag taxeringsbeslutet meddelades (25 § TL). GTS kan emellertid under vissa förutsättningar medge importör kredit. En sådan importör - kreditimportör - betalar enligt särskild tullräkning (26 § TL) som utfärdas av GTS. Räkningen upptar all debiterad tull, annan skatt och avgift för importören under en vecka och den skall betalas inom 15 dagar från den dag räkningen utfärdades. En kreditimportör får fritt förfoga över varorna även om tull, annan skatt och avgift inte betalats (9 § TL). Det finns dessutom - under vissa förutsättningar - möjlighet för företag som bedriver importverksamhet att av en tullmyndighet beviljas hemtagningstillstånd. En sådan importör, hemtagare (2 § TuF), har rätt att ta hand om och i övrigt förfoga över hemtagna varor redan innan de förtullats (8 § TL). En hemtagare måste ha tullkredit. Även ombud kan få tullkredit och åta sig

att fullgöra den betalningsskyldighet som vilar på importören, den tullskyldige (26 § TL).

Den helt övervägande delen av importen till Sverige sker mot betalning av tull, annan skatt och avgift i efter-skott.

När en vara införs till landet skall den anmälas till en s. k. tullklarering. Förfarandet fram till att varan förtullas kan emellertid gestalta sig på olika sätt.

När en vara anmäls till förtullning skall den tullskyldige avge tulldeklaration (13 § TL). Deklarationen skall enligt 14 § TL och andra bestämmelser innehålla vissa uppgifter. Till deklarationen skall vidare fogas s. k. styrkande handlingar. Härmed avses i första hand faktura eller motsvarande handling rörande förvärvet av varan. I vissa fall räcker det att avge preliminär tulldeklaration (15 § TL).

Importören kan anmäla varan till förtullning direkt vid gränsorten och han skall då avge en tulldeklaration (10 och 13 §§ TL).

Vid tullanstalten på gränsorten kan importören emellertid i stället välja att anmäla varan till annan form av tullklarering (5 och 7 §§ TL samt definitionen i 4 § TL). Varan kan transiteras, det vill säga sändas oförtullad genom tullområdet eller mellan orter inom detta (7 § första stycket 1 p. TL), läggas upp för förvaring på tullupplag eller tullager eller i frihamn eller exportbutik (2 p.), tas hem om importören är hemtagare (3 p.), innehas med temporär tullfrihet (4 p.), återutföras (5 p.), överlåtas till staten eller förstöras (6 p.). Varan skall då anmälas till förtullning eller annan tullklarering vid senare tillfälle (dock ej om

punkterna 5 eller 6 ovan tillämpats). Transiteras en vara skall den anmälas till förtullning eller annan tullklarering vid ankomsten till bestämmelseorten. Upplagd vara (7 § första stycket 2 p. TL) skall anmälas innan förvaringen upphör och vara som innehas med temporär tullfrihet innan denna frihet upphör (10 § TL). En s. k. hemtagare skall anmäla en hemtagen vara till förtullning inom viss frist efter det att varan anmälades till hemtagning. Anmälan till förtullning kan komma att uppskjutas på så sätt att en vara som anmälts till transitering, förvaring, hemtagning eller innehav med temporär tullfrihet blir föremål för annan tullklarering än en förtullning, t. ex. att transiterad vara anmäls till förvaring på tullupplag.

Anmälan och deklaration görs med det s. k. enhetsdokumentet som EG infört från och med den 1 januari 1988 och som Sverige genom en konvention åtagit sig att använda. Vissa fält i enhetsdokumentet avser anmälan, medan andra utgör deklarationen. Det bör noteras att enhetsdokumentet förutom deklarationsuppgifter även innehåller uppgifter för statistiska ändamål, bl. a. rörande transport.

Tullmyndigheten fastställer tull, annan skatt och avgift samt kontrollerar att införselförbud inte föreligger och att eventuella införselvillkor är uppfyllda. Därefter betalar importören kontant och för in varan. Om importören beviljats tullkredit läggs - i stället för betalning - ett blad ur det blankettset enhetsdokumentet består av till grund för utfärdande av en särskild tullräkning. Den innefattar importörens samtliga förtullade sändningar under en vecka.

Om importören är hemtagare - en sådan är också kreditimportör - lämnar denne, på gränsorten eller efter tran-

sitering, endast en hemtagningsanmälan på en särskild blankett. Den innehåller i huvudsak de uppgifter som behövs för att identifiera varan och den tullskyldige. Tullmyndigheten beslutar därefter - om hinder inte föreligger - att lämna ut varan. Hemtagaren får därmed i allmänhet förfoga fritt över varan. Om ett visst införselvillkor inte är uppfyllt - hemtagning får vanligen ske ändå - får hemtagaren dock inte förfoga över varan förrän införselvillkoret uppfyllts och tullmyndigheten hävt förfogandeförbudet, 2 § 5 p. lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor m. m. Importören skall inom viss föreskriven tid på det nya enhetsdokumentet anmäla hemtagna varor till förtullning hos en viss tullmyndighet, hemtagarens kontrolltullanstalt. Proceduren är därefter densamma som för en kreditimportör.

En tullmyndighet kan ge innehavaren av ett tullupplag i uppdrag att utföra tullmyndighetens kontroll och provning när en hemtagare vill ta hand om varor som är upplagda på tullupplaget (54 § TL). Ett sådant uppdrag innefattar myndighetsutövning. Huvuddelen av importgodset hanteras på detta sätt.

2.3 Tullprocedurer vid en datorisering

2.3.1 Allmänt

En datorisering av tullen innebär att manuella procedurer automatiseras. De procedurer som är knutna till pappersdokument är välkända. En fungerande tillämpning kräver därför inte att procedurerna beskrivs närmare och gällande rättsregler är utformade utifrån den förutsättningen. Vid en datorisering måste procedurerna emellertid kartläggas och definieras i detalj för att

sedan översättas till de olika språk som används i datorprogram.

De automatiserade procedurerna utförs inte omedelbart av en människa och informationen lagras inte och sänds inte med användning av pappersdokument. Dessutom kommer överföring, lagring och bearbetning av informationen att utföras i systemet med samma teknik, datorer. Dessa förutsättningar påverkar den rättsliga bedömningen.

2.3.2 Internationell utblick, konventioner m. m.

EG och länderna inom EFTA undertecknade den 20 maj 1987 en konvention om att förenkla formaliteterna vid handel med varor (se förordningen /1987:1126/ om en konvention om förenkling av formaliteterna vid handel med varor). För att åstadkomma detta lade konventionen fast vissa specifika åtgärder, särskilt genom att införa ett administrativt enhetsdokument (det s. k. enhetsdokumentet) i samband med export, import och transitering mellan länderna, oavsett varornas slag och ursprung.

Enhetsdokumentet (Single Administrative Document, SAD) antogs slutligt av EG den 22 juli 1986 (EEC 2792/86). EG-regleringen lägger i detalj fast hur dokumentet skall användas, dels i "full use"-version och dels vid "split use". Regleringen lägger vidare fast vilka uppgifter som är obligatoriska samt definitionerna av de 54 "boxarna" i dokumentet och vad de skall innehålla.

Dokumentet är ett exempel på en förenkling av uppgiftslämnandet vid gränsöverskridande trafik och undanröjande av icke-tariffära handelshinder. Det började användas den 1 januari 1988 inom såväl EG som EFTA.

Enhetsdokumentet fyller flera administrativa syften, bl. a. rörande deklaration, statistik, transportmedelsredovisning och transportvägsredovisning. Tanken är att harmonisera tullmyndigheternas inom EG uppgiftskrav vid gränsöverskridande handel. Dokumentet förlorar dock i betydelse när EG:s planer på ett elektroniskt uppgiftslämnande förverkligas. Detta beräknas ske efter den 1 januari 1993. Även kraven på informationsinnehållet i enhetsdokumentet får en mindre relevans för ett system med elektroniska dokument. EG:s arbete med datameddelanden utgår från enhetsdokumentet och från företagens interna kommersiella information. Detta har skett för att undvika att företagen skall behöva ändra sina interna system vid en övergång till elektroniskt uppgiftslämnande.

Utformningen inom EG av dessa datameddelanden har skett i samråd med EFTA och USA. USA har fått vissa krav på obligatoriska fakturauppgifter tillgodosedda. Datameddelandena skall ses som en bruttolista som innehåller alla de dataelement¹⁰ som i det enskilda fallet behövs för att bygga upp ett elektroniskt dokument. Enhetsdokumentets omfång (innehållet i det) förändras för varje gång en session tas upp beroende på informationsbehovet vid just det tillfället.

Av artikel 4 i konventionen om enhetsdokumentet mellan EG och EFTA framgår att ingenting hindrar de fördragslutande staterna från att tillämpa förenklade förfaranden med eller utan användning av datorer. Vidare ges en möjlighet för tullen i dessa stater att införa elektroniska deklarationer.

¹⁰Dataelement = data som vid en given tillämpning behandlas som en helhet.

Innebörden av nämnda möjligheter till förenklingar, datameddelandenas framväxt inom EG, EFTA och USA och ytterligare förenklingar avseende transitering (godkända mottagare och godkända avsändare) är att Sverige utifrån sina konventionsbundna åtaganden kan skapa ett elektroniskt deklarationsförfarande för f. n. cirka fem miljoner "enhetsdokument". Systemet med godkända mottagare och godkända avsändare inom EG gör det möjligt - som EG utvecklat i vissa förslag till ytterligare förenklingar - för företagen att för tullmyndigheternas räkning utföra erforderlig export- respektive importkontroll. Detta sker genom att företagen elektroniskt utbyter viss specifik faktura- och annan information i samband med varusändningar. Uppgifter till tullmyndigheten i det egna landet skall kunna lämnas i efterhand.

Då den s. k. inre marknaden införs efter den 1 januari 1993 ändras i viss mån begreppsapparaten. Eftersom tullgränserna inom EG upphör, försvinner transitering som begrepp. Däremot kvarstår medlemsstaternas behov av information om transporter, varor och finansiella transaktioner. Varje land har fortfarande ett eget finansiellt system, oberoende av att tullkontroller och andra hinder mot ett fritt flöde av varor och tjänster m. m. försvinner. EG:s datoriseringsprojekt, det s. k. CD-projektet, syftar därför till att finna ett totalt elektroniskt system för att överföra information - inom och mellan EG-länderna - som härrör från varuflödet mellan länderna. Detta projekt har dock inte nått lika långt som det svenska tulldatoriseringsprojektet.

Den snabba utvecklingen av datakommunikationen (EDI = Electronic Data Interchange) inom bl. a. handel och industri kan till viss del förklaras av minskade kostnader för person- och minidatorer. En lika viktig förklaring är dock utvecklingen och det gradvisa accepterandet av

den universella datakommunikationsstandarden UN/EDIFACT (= United Nations Rules for Electronic Data Interchange Administration, Commerce and Transport). TDS bygger, enkelt uttryckt på EDIFACT och på det inom EDIFACT-styrelsen utvecklade CUSDEC, d.v.s. datameddelanden för import-/exportuppgifter.

Utvecklingen mot att företagen utväxlar information elektroniskt är f. n. mest märkbar i de multinationella företagen. Systemen grundas på den gemensamma standarden i syfte att göra utbytet av information mellan köpare och säljare effektivt. Flera projekt inom och utom EG arbetar med att definiera såväl frågor om säkerhet som om legala strukturer. Även inom OSI¹¹ byggs ett antal protokoll med detta syfte upp. Det skulle föra för långt att i detalj redovisa projekten inom EG och FN samt vilken standard som under 1990-talet successivt är att förvänta rörande olika delfrågor. På några punkter är det dock väsentligt att närmare beskriva arbetet med att datorisera kommersiella uppgifter.

FN:s regler för elektronisk kommunikation (UN/EDIFACT) kan grovt indelas i UNTDED (United Nations Trade Data Elements Directory) och UNTDID (United Nations Trade Data Interchange Directory).

UNTDID innehåller

- Uniform Rules of Conduct for Interchange of Trade Data by Teletransmission (UNCID), se avsnitt 3.1,
- The UN/EDIFACT Syntax Rules, with guidelines for message design and a UN/EDIFACT implementation guide,
- A Standard Data Segment Directory (EDSD) och
- A United Nations Standard Messages (UNSM) Directory (EDMD).

¹¹Open System Interconnection, accepterat av ISO.

Vi vill också nämna några pågående eller planerade tillämpningar av UN/EDIFACT.

TEDIS (Trade Data Electronic Data Interchange Systems) är ett projekt mellan EG och EFTA. Det koordinerar arbetet i EG- och EFTA-länderna och ger tekniskt stöd åt styrelsen för UN/EDIFACT.

ODETTE (Organisation for Data Exchange by Teletransmission in Europe) är ett projekt inom bilindustrin. Det är det första systemet som kan anses binda samman bil-tillverkare och underleverantörer.

CEFIC är ett projekt inom ramen för det europeiska kemiska industriförbundet (Council of Chemical Manufacturers Federations). Projektet avser datautbyte mellan tolv företag och deras handelspartners i nästan hela Västeuropa.

Företag inom elektronik- och dataindustrin (EDI Forum for Companies with Interest in Computing and Electronic) har startat en försöksverksamhet, EDIFICE, baserad på UN/EDIFACT.

Inom transportsektorn finns system eller projekt under utveckling. Som exempel kan nämnas

- TRANSPOTEL, transportnäringens elektroniska forum,
- UNICORN, färjornas bokningssystem, och
- DOCIMEL, järnvägarnas system för att utbyta information mellan dem, deras kunder och tullen.

Som ett EG-projekt (Cost 11ter) inrättades OSIS (Open Shop Information System). Ur detta växte projektet TeleTrust (internationella TeleTrust-föreningen), rörande elektroniska signaturer fram. Dessutom finns samprojek-

tet mellan EG och EFTA, Cost 306, rörande godsredovisning.

Slutligen skall vi nämna följande lokala tillämpningar där information överförs elektroniskt mellan företag och tull.

CARGONAUT	Schiphol airport
INTIS	Rotterdams hamn
SEAGA	Antwerpen
SADBEL	Brüssel, Antwerpen och Zaventem
DAKOSY	Hamburg
KOMPASS	Bremen
ALPHA	Frankfurts flygplats
ACP90	Storbritannien (för flygplatser)
SOFI	Frankrike

Regeringarna i OECD:s medlemsländer avgav den 11 april 1985 en deklaration om gränsöverskridande datautbyte (Declaration on Transborder Data Flows). En viktig del av deklarationen, som har till grund OECD:s riktlinjer för att skydda personliga data i elektronisk miljö (OECD: Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data), är uttalandet att utveckla tillgången på uppgifter och därigenom undvika hinder i det internationella utbytet av information. Vidare uttalas i deklarationen en vilja från OECD-länderna att gemensamt utveckla lösningar i fråga om ett internationellt utbyte av data.

TDS är unikt så till vida att det är den första heltäckande datoriseringen av tulluppgifter. Inom EG finns främst lokala tillämpningar. USA (US-Customs) har nyligen påbörjat vissa försök som liknar TDS. Australien har dock utvecklat en mera heltäckande datorisering.

2.3.3 Grundläggande elektroniska dokumentrutiner i tulldatasystemet (TDS)

Uppgiftslämnandet

Rutiner baserade på pappersdokument medför en resurskrävande administration för tullen och företagen. Genom elektronisk lagring och telekommunikation skall en uppgift endast behöva lämnas en gång till tullen. Varje uppgift kan sedan ligga till grund för de olika sammanställningar och bearbetningar som tullen behöver göra.

De näringsidkare som GTS godkänner skall få rätt att - i stället för pappersdokument - upprätta elektroniska tulldokument och sända in dem till en central mottagningsfunktion för TDS. Dessa näringsidkare skall kunna lagra ett elektroniskt dokument i TDS redan innan det tullärende uppgifterna avser aktualiseras vid någon tullmyndighet. Dokumenten loggas¹² i mottagningsfunktionen och vidarebefordras till en central dator hos tullen, belägen i Luleå.

En näringsidkare kommer, när han upprättar ett elektroniskt dokument, att förse detta med "tullid" - tullidentifikationsnummer - enligt en alfanumerisk serie som han tilldelats av tullen. Detta identifikationsnummer skall sedan utgöra sökbegrepp i TDS. Näringsidkaren kommer inte att kunna ändra uppgifter i ett ivägsänt dokument som loggats i mottagningsfunktionen. Om han vill rätta eller komplettera uppgifterna måste han i stället sända in ett nytt elektroniskt dokument som

¹²Med loggning avses normalt endast uppteckning av visst förhållande eller resultat från en aktivitet. De loggar vi talar om skall emellertid innefatta en fullständig uppteckning av filer.

innehåller rättelsen eller kompletteringen. I TDS lagras det kompletterande dokumentet i samma fil som ursprungsdokumentet och det kan därför sökas med samma alfanumeriska tullid, eftersom detta nummer utgör sökbegrepp för filen. Även de uppgifter tullen tillfört ärendet lagras i samma fil.

När den vara som uppgifterna avser skall tullklareras behövs inga pappersdokument. Tulltjänstemannen får besked om det elektroniska dokumentets tullid från den som representerar näringsidkaren vid tullklareringen. Tulltjänstemannen kan då genom ett kommando på sin terminal få tillgång till resultatet av bearbetningen i TDS tillsammans med information om vilken näringsidkare ärendet rör. Om det krävs kan tulltjänstemannen även ta del av hela eller delar av det elektroniska dokumentet. S. k. styrkande handlingar skall endast behövas i undantagsfall. De förutsätts av TDU kunna göras tillgängliga med hjälp av t. ex. telefax. Ibland behövs emellertid originalhandlingarna. Uppgiftslämnandet kommer, utom i vissa undantagsfall, också att förenklas. Deklaranten kommer inte längre att behöva lämna uppgift om beräknad tull och annan skatt, eftersom maskinella procedurer automatiskt kommer att ta fram beloppen ur de uppgifter som lämnats.

Ett ärende kan aktualiseras för granskning och beslut genom att tulldatameddelandet åtföljs av en begäran om att en viss tullklarering genomförs. Ett ärende kan också aktualiseras för granskning och beslut genom att en tullklareringsåtgärd begärs utförd med stöd av tidigare lämnade uppgifter. Detta kan ske genom att ett särskilt elektroniskt meddelande därom sänds eller genom att önskemål om det anmäls muntligt eller i pappersdokument direkt till vederbörande tullanstalt.

Förberedande kontrollrutiner

När ett företag har sänt in ett elektroniskt dokument och detta har nått centraldatorn skall systemet automatiskt utföra vissa kontroller. Dessa inleds med en teknisk identifiering av uppgiftslämnaren i förening med en verifiering av den textenhet (se figur 1 under avsnitt 2.1.2) som det elektroniska dokumentet innefattar; en äkthetskontroll. Vidare kontrolleras att alla fält i dokumentet är ifyllda samt att endast existerande statistiska nummer i tulltaxan och koder använts. Avsändaren kommer automatiskt att få besked när fel eller brister upptäcks i dessa avseenden. I annat fall accepteras det elektroniska dokumentet av systemet och ärendet genomgår förberedande automatiska tullkontrollmoment. Uppgifterna i dokumentet jämförs därvid - med stöd av styrda och slumpvisa urvalskriterier - med i TDS redan lagrade uppgifter. Vidare sker vissa kontroller av att uppgifterna är logiska och rimliga. För den som har tillgång till TDS blir det möjligt att med hjälp av sitt datorsystem ställa standardiserade frågor rörande ärendets handläggning. Kommunikationen sker via mottagningsfunktionen.

De beskrivna procedurerna kommer i allt väsentligt även att tillämpas på ärenden som tillförs systemet genom att en tulltjänsteman registrerar uppgifter som en näringsidkare lämnar på ett pappersdokument. Motsvarande ADB-lagring och bearbetning sker då endast i en lokaldata-tor.

Fortsatt granskning och beslut (förtullning och annan
tullklarering)

En tjänsteman vid en tullanstalt initierar beslutsprocessen genom att ge ett kommando till datorn med hjälp av en transaktionskod och ärendets tullid. Om de automatiska kontrollprocedurerna inte ger signal till handläggaren att vidta manuella kontrollåtgärder (dvs. ärendet förs till grön kanal) och tjänstemannen inte heller själv finner skäl till det, behöver han inte läsa några uppgifter i dokumentet. Han beslutar i stället i enlighet med de resultat som den automatiska bearbetningen i systemet lett till. Även när ett pappersdokument återopats och uppgifterna från det matats in, sker tullkontrollen och uträkningen av eventuell tull, annan skatt och avgift automatiskt. Om ärendet fångas upp av något urvalskriterium förs det i stället till röd kanal. Om tulltjänstemannen finner skäl till det, kan han trots en klarmarkering från datorn (= grön kanal) föra över ärendet till röd kanal. Om ärendet hamnat i röd kanal, finns de åtgärder som bör vidtas listade på bildskärmen i prioritetsordning. Tulltjänstemannen skall vid handläggningen agera enligt fastställda rutiner.

Tullräkningen, som innefattar meddelandet om tulltaxeringsbeslut vid import, kommer tills vidare att skrivas ut på papper och sändas till den tullskyldige. Vissa andra tullklareringsbeslut under ärendets handläggning kommer emellertid att sändas över endast i elektronisk form. Mottagaren kan då göra en utskrift på sin skrivare.

2.3.4 Låsning av meddelandena i TDS

Problemet

I TDS kommer elektroniska dokument för första gången att jämföras med pappersdokument vid en kommunikation mellan näringsidkare och en myndighet. Det är enligt vår mening viktigt att juridiskt beskriva de elektroniska meddelandena så att rättsregler och allmänt accepterade betraktelsesätt med anknytning till pappersdokument inte behöver ändras i större omfattning än ADB-tekniken kräver.

I ett pappersdokument är text- och utställarenheterna låsta genom att texten och underskriften entydigt bärs av pappersarket. Sådana urkunder är allmänt accepterade. För tullen är inte bara dokumentens funktion att självständigt bära ett förklaringsinnehåll¹³ utan även deras bevisfunktion av avgörande betydelse. Det är viktigt att de dokument som skall överföras elektroniskt - cirka 5 miljoner dokument per år - skyddas. Det måste gå att med rimlig säkerhet bevisa att ett dokument är äkta, det vill säga att förklaringsinnehållet inte är manipulerat och att det verkligen härrör från den angivna utställaren. Pappersdokumentets funktion att fysiskt bära en rättighet - t. ex. ett löpande skuldebrev - saknar emellertid betydelse för att bedöma de funktioner ett dokument i TDS har.

Inom TDU har i olika sammanhang berörts hur de elektroniska dokumenten bör byggas upp och hur deras äkthet skall säkras och bevisas. Valet av metod för att upprätta sådana dokument har emellertid vållat tekniska

¹³Se angående dokumentens meddelelsefunktion, Löfmarck, Om urkundsförfalskning, 1971, s. 17.

svårigheter när det gäller att förse dem med ett lås/staket för äkthetsbevisning.

En näringsidkare kan utforma sina rutiner för att upprätta ett elektroniskt tullmeddelande på olika sätt. En möjlighet är att han ur sitt datasystem får fram en elektronisk "blankett" till sin bildskärm, utformad just för det aktuella uppgiftslämnandet. Han skriver därefter in texten. En annan möjlighet är att anpassa företagets ADB-system så att det mer eller mindre automatiskt producerar dokumenten. Oberoende av vilka rutiner en näringsidkare väljer uppkommer frågan hur textenheten skall knytas till en utställare och hur det skall kontrolleras att texten - omanipulerad - härrör från den angivne utställaren, eller med andra ord hur äkthetskontrollen skall ske.

En möjlighet är att söka en materiell enhet - trots att någon symbolfunktion inte är aktuell - som kan fylla pappersarkets låsande funktion. Exempelvis skulle de i mottagningsfunktionen loggade text- och utställarenheterna kunna anses utgöra ett fysiskt elektroniskt original. Tekniken för lagring har emellertid, vid användning av nuvarande databasteknik, gjorts mer eller mindre oberoende av hur data fysiskt organiseras. Informationens "värde" - förklaringsinnehållet - har separerats (fysiskt men inte logiskt) från sitt underlag, data och databärare.

Vid de undersökningar som TDU har låtit genomföra av tänkbara metoder för äkthetsbevisning har vissa svårigheter uppstått att finna effektiva fysiska lås mellan data och databärare. Olika matematiska kontrollmetoder finns dock. Utgångspunkten för låset/staketet är därvid text- och utställarenheternas uppbyggnad.

En sådan tillämpning får till följd att dokumentets självständiga existens blir närmast immateriell. Det går nämligen inte att naturligt peka på dokumentet som på en sak, t. ex. som en diskett med vissa text- och utställardata. Det finns visserligen en lagringsenhet; en stor mängd ettor och nollor på databärare. De har emellertid ingen beständig, självständig existens såsom ett papper med text. Den som använder en databas vet nästan aldrig var och hur lagringsenheten är förvarad. Om dokumentet kräver ett lås är det enda relevanta att lagringsenheten, bearbetad i enlighet med de inprogrammerade procedurerna, resulterar i en tillgångsenhet (t. ex. utskrift eller text på en bildskärm) som verkligen härrör från den angivna utställaren och som inte är manipulerad.

Lagringsenhetens fysiska beskaffenhet har inget värde i sig för användaren utan förklaringsinnehållets självständiga existens kan sägas bestå i möjligheten att, enligt de på förhand bestämda matematiska kontrollmetoderna, verifiera att sammanställningen av tecken¹⁴ är äkta (riktig utställarangivelse och omanipulerad text).

Problemet kan belysas med följande exempel. I vissa datorer används en programvara som ordnar lagringen av data så att data som ofta används lagras på ett mycket "snabbt" minne (skivminne), d.v.s. att svaret efter kommando genast kommer fram på bildskärmen (den s. k. accesstiden till tillgångsenheten är då kort). Andra data som inte behövs särskilt ofta förs automatiskt ut till t. ex. ett externt patronminne och accesstiden blir då längre. Data som sällan används förs

¹⁴Tecken = element som ingår i en vedertagen mängd och som används för att bilda, styra eller representera data. Tecken kan vara bokstäver, siffror, specialtecken eller andra symboler.

ut till ett minne som är enkelt men "långsamt" (t. ex. ett arkiverat magnetband). Dessa förändringar av platsen för att lagra vissa data kan emellertid även beröra själva bitmönstret (ettorna och nollorna). Ett exempel är att lagrade data av utrymmesskäl komprimeras. - Trots sådana förändringar får användaren fram samma bokstavs-mönster på sin bildskärm när han enligt det vanliga förfaringssättet (med samma kommando) tar fram det på sin bildskärm. Det skulle, om data t. ex. representerar ett elektroniskt dokument, då vara främmande för användaren att säga att det föreligger ett annat dokument sedan lagringenheten kommit att representeras av data på en annan databärare.¹⁵

Metoder för äkthetskontroll

Den vedertagna tekniken när en terminalanvändare skall beredas tillgång till ett datorsystem är i dag att han bekräftar sin identitet genom ett hemligt lösenord som han fått sig tilldelat. Kontrollen är ögonblicklig. Eftersom lösenordet är hemligt, skyddas användaren från att någon annan använder datasystemet genom att ange data som står för den behörige användarens identitet.

Användarens namn är normalt ingen hemlighet i ett behörighetssystem och denna identitetsangivelse måste, ofta i klartext, hänföras till de transaktioner som användaren skall ta ansvar för.

Rätt utformad kan ett lösenord binda en utställare till ett meddelande men en lösenordsmetod låser inte förklaringssinnehållet så att mottagaren kan veta att det är oförvanskat. Lösenordsmetoden innebär sakligt sett

¹⁵Vi har inte gått in på den rättsligt komplicerade frågan om ett original eller en kopia föreligger.

endast att avsändaren av informationen haft tillgång till lösenordet.

I de fall en risk finns att textenheten kan manipuleras och då ett behov finns att låsa förklaringsinnehållet används skilda matematiska kontrollmetoder knutna till data som representerar förklaringsinnehållet. En sådan metod innebär att avsändaren beräknar ett kontrolltal som bifogas informationsmassan. Detta är numera vanligt då betalningsuppdrag överförs via magnetband och disketter men även när hela filer eller uppdrag skickas till en bank eller ett giroinstitut via telenätet.

Mottagaren kontrollerar att meddelandet är omanipulerat genom att på nytt beräkna det kontrolltal som avsändaren bifogat meddelandet.

Den teknik som används för att beräkna kontrolltal - i vissa sammanhang kallad sigillering - bygger på samma grunder som tekniken för kryptering. Skillnaden är att vid sigillering står informationsmassan kvar i klartext och det kontrolltal som är resultatet av den matematiska beräkningen grundad på alla data som representerar meddelandet läggs till. En kryptering innebär att underlaget för att ta fram dokumentet i läsbar form förändras så att texten blir oläslig om inte mottagaren har samma nyckel för att kunna dekryptera. Vid kryptering kan alltså den som t. ex. tappar av en telelinje på data inte läsa meddelandet utan att först dekryptera det.

Ett lösenord är hemligt. Sigilleringsmetod och algoritm är emellertid normalt inte hemliga utan användaren förses med en nyckel som utgör en hemlig beståndsdel vid sigilleringen. Mottagaren kan om han har tillgång till samma metod, algoritm och hemliga nyckel göra en beräkning av kontrollsiffran - sigillet.

Genom att ge varje användare av datasystemet en unik hemlig nyckel har en möjlighet skapats att individualisera en utställare till det avgivna förklaringsinnehåll som vissa data representerar.

De hemliga nycklarna måste, på det sätt som gäller för lösenorden, lagras på ett betryggande sätt. Detta sker med teknikens nuvarande utformning genom en kryptering av lösenorden.

Hur nycklarna administreras hos avsändare och mottagare är väsentligt för att säkert kunna fastställa en utställare och dennes förklaringsinnehåll.

För att öka säkerheten vid nyckelhanteringen har kortkortsliknande kort införts. Den hemliga nyckeln lagras på ett säkert sätt i kortet.

Kortet stoppas in i användarens terminal - eller vid en ännu säkrare tillämpning - i en särskild handterminal. Användaren gör den hemliga nyckeln tillgänglig genom att på terminal ange ett hemligt lösenord. Därefter sker beräkningen av ett kontrolltal i användarens terminal eller i handterminalen. Inte ens användaren av kortet känner till den hemliga nyckeln.

För att ytterligare öka säkerheten vid nyckelhanteringen har kort konstruerats som utrustats med så kraftfulla processorer att ett helt meddelande läses in i kortet där samtidigt förutsättningarna - inklusive den hemliga nyckeln - för beräkningen av kontrolltal också lagras. Den hemliga nyckeln går inte att komma åt eftersom den bara finns i kortet vid beräkningen av kontrolltalet. Efter beräkningen överförs kontrolltalet från kortet till terminalen.

De kontrolltal som skapas med de matematiska beräkningsmetoderna är unika för varje tillfälle som ett meddelande ställs ut.

Mottagaren måste för att kontrollera att det översända meddelandet inte är förvanskat, ha tillgång till samma hemliga nyckel som avsändaren.

En annan metod grundas på att kryptogrammet är asymmetriskt. Detta innebär att varje användare har en hemlig och en öppen del av sin nyckel. Mottagaren kan alltså kontrollera att meddelandet är oförvanskat utan att han får tillgång till den hemliga delen av avsändarens nyckel.

Det kan bli möjligt att mer eller mindre slutligt skapa sådana elektroniska signaturer som kan fylla den funktion som en namnteckning har på ett pappersdokument.

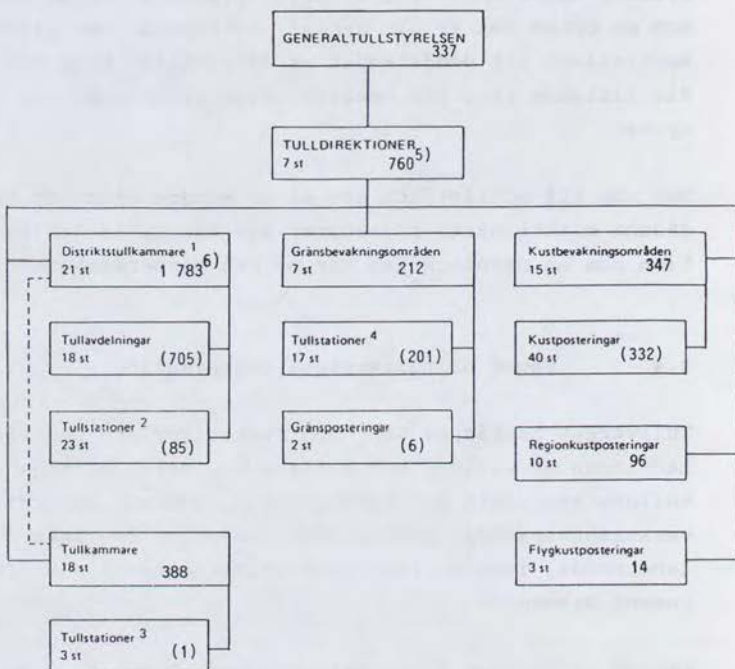
2.4 Något om tullverkets organisation

Tullverket består av GTS, som svarar för den centrala ledningen av tullen, och tullstaten, det vill säga tullens regionala och lokala organ. Tullens geografiska verksamhetsområde, tullområdet, omfattar Sveriges hela landområde, inre vatten och territorialhavet samt luftområdet däröver.

Landet är indelat i sju tullregioner. Var och en av dessa har som ledningsorgan en tulldirektion. Tullregionerna är indelade i tulldistrikt. Det finns en distriktstullkammare inom vart och ett av de 21 tulldistrikten. På de orter där det finns en tulldirektion

är denna och distriktstullkammaren dock helt eller delvis samorganiserade.

För tullklarering är tullområdet indelat i trafikområden. Varje tulldistrikt omfattar ett eller flera sådana områden. Inom ett trafikområde där det saknas distriktstullkammare finns en tullkammare. På vissa orter med utrikes trafik finns tullstationer; se vidare figur 2, organisationstablå över tullen.



¹ Därav 7 st samorganiserade med tulldirektion

² Därav 3 st obemannade

³ Därav 2 st obemannade

⁴ I gränstullsamarbete deltagande norska och finska tullstationer ej medräknade

⁵ exkl personal vid tdn i Haparanda, Sundsvall, Helsingborg och Karlstad

⁶ inkl personal vid tdn i Haparanda, Sundsvall, Helsingborg och Karlstad

Siffrorna i rutorna anger antalet befattningar enligt tullverkets betättningsplaner per 1986-07-01.

GTS är central förvaltningsmyndighet för tullen med rätt att meddela föreskrifter. De beslut som fattas av de lokala och regionala tullmyndigheterna kan med något undantag överklagas till GTS. Vidare har GTS uppgiften att samla in och bearbeta uppgifter för statistiska ändamål samt för uppbörd och redovisning av tull, annan skatt och avgift. GTS beslutar också om t. ex. debitering av restavgifter.

Tulldirektionerna leder verksamheten inom respektive tullregion och har, under GTS, huvudansvaret för att de underlydande tullmyndigheternas verksamhet är lämpligt planerad och organiserad. Till direktionerna har delegerats rätt att fatta beslut i vissa tillståndsfrågor. Förtullningen och annan tullklarering av varor sköts av de underordnade lokala myndigheterna.

Generaltullstyrelsen, tulldirektioner, distriktstullkammare och tullkammare är självständiga myndigheter. Även en tullstation är i princip självständig men med begränsade beslutsbefogenheter.

2.5 TDS uppbyggnad

2.5.1 Registerstrukturen

TDS kommer att byggas upp av flera delsystem. Dessa har ett logiskt samband och utnyttjar vissa för verksamheten gemensamt lagrade data. Följande delsystem skall ingå:

- 1 Exportsystemet kommer att vara ett expeditionssystem för att hantera utförselanmälningar och exportattestering. Utförselanmälningar registreras antingen genom en tulltjänsteman som via terminal för in uppgifter som

lämnats i pappersdokument eller genom att en exportör upprättar elektroniska dokument och sänder dem via telenätet till TDS. En exportör som har upprättat och sänt in elektroniska dokument kommer att elektroniskt kunna lämna kompletterande och korrigerande uppgifter. En tulltjänsteman som utför manuella kontroller kommer att registrera resultaten av sina åtgärder. - Exportsystemet innehåller en väsentlig del av de uppgifter som nu lämnas i det s. k. enhetsdokumentet, bl. a. uppgifter från godkända avsändare om förhandsanmälan när en sådan behövs med anledning av en planerad utförsel. I systemet kommer vidare i vissa fall att registreras beslut att tillåta utförsel, attester angående export samt uppgifter med anledning av att särskilda förmåner söks i samband med utförseln.

2 Importsystemet kommer att vara ett expeditionssystem för att hantera införselanmälan (ungefär motsvarande det som nu kallas hemtagningsanmälan), tulldeklaration och annan tullklarering vid import. Registreringar görs på motsvarande sätt som i exportsystemet. Systemet i TDS innehåller en väsentlig del av de uppgifter som nu lämnas i det s. k. enhetsdokumentet och uppgifter om viss tullklarering såsom förtullning, anmälan till temporär tullfrihet, förstöring eller överlåtelse till tullverket.

3 Transitsystemet kommer att vara ett expeditionssystem för att hantera transitanmälningar och tullklarering vid transitering. Registreringar görs på motsvarande sätt som i export- och importsystemen. Transitsystemet i TDS innehåller de uppgifter om transitering som framgår av Sveriges konventionsbundna åtagande samt uppgifter om förhandsanmälan från godkända avsändare med anledning av en planerad utförsel.

4 Systemet tulltaxa kommer att användas som ett stöd-system för andra system i TDS, i första hand import- och exportsystemen. Det innehåller tulltaxan med statistisk varuförteckning inklusive bilagor. Vidare finns hänvisningar till de licensbestämmelser som gäller för varje statistiskt nummer och för ursprungs- respektive bestämmelseland. Alla uppgifter i detta system i TDS underhålls av GTS, medan det på lokal nivå och hos dem som mot avgift bereds tillgång till systemet endast kommer att finnas tillgång till frågefunktioner.

5 I syfte att ge stöd åt nödvändig granskning av Sveriges import och export av varor samt att säkerställa att till tullen lämnade uppgifter är riktiga avses ett kontrollsystem upprättas. Detta system innehåller en sökdatasbas med utdrag ur ärenden samt uppgifter om å-priser för varor. I systemet skall vidare spärrar och resultaten av initialkontroller (röd kanal) kunna registreras. Spärrarna kan t. ex. avse en beslutad generell kontroll rörande vissa typer av varor eller en kontroll styrd till tullklareringen i tullärenden i fråga om en näringsidkare som är utvald enligt vissa kriterier. Spärrarna skall "falla ut" automatiskt. De kommer att registreras och uppgifter om resultaten av dem matas in både på central och lokal nivå. Tull-tjänstemän kommer inom ramen för sina arbetsuppgifter att kunna "fråga" på både lokal och central ärendeinfor-mation samt att kunna registrera myndighetsåtgärder och granskningsresultat med anledning av efterkontroller.

6 Handelsstatistiksystemet kommer dels att användas för att centralt samla in, kontrollera och bearbeta informa-tion från import- och exportsystemen och dels för att förse statistiska centralbyrån (SCB) med underlag för att producera bl. a. handelsstatistik. Systemet syftar också till att underhålla prisregistret. De statistiska

uppgifterna skall levereras till SCB lagrade på datamedium. Uppgifterna kommer, liksom nu, inte att vara avidentifierade när de levereras till SCB.

7 Uppbördssystemet kommer att användas för att upprätta och expediera tullräkningar, utformade så att de innefattar meddelandet om besluten i de ärenden räkningen avser. Uppgifterna genereras automatiskt från de lokala datorerna till det centrala systemet. GTS ansvarar för sammanställning av uppgifter för debitering, expedierar räkningarna/besluten och bevakar att betalning erläggs. - Uppbördssystemet avses innehålla uppgifter om tull, annan skatt och avgift som debiterats genom de olika tullmyndigheternas beslut jämte behövliga identitets- och referensnummer. Systemet innehåller också uppgifter för att beräkna räntor och vissa avgifter samt för avstämning, betalning och medelsredovisning. Dessutom avses systemet utföra beräkningarna och innehålla uppgifter i övrigt för att utfärda tullräkning med beslut, såsom mallar för vissa beslut av standardtyp och normalt förekommande upplysningar om hur näringsidkaren kan begära omprövning av ett beslut eller överklaga det.

8 Systemet för övrig debitering kommer att innehålla uppgifter om sådan debitering av skatter och avgifter som inte görs med tullräkning.

9 Företagssystemet kommer att innehålla uppgifter om de näringsidkare som är registrerade hos tullen och de tillstånd beslutade av GTS, tulldirektionerna och andra myndigheter som rör respektive näringsidkare. Det är endast fråga om grundläggande uppgifter såsom personnummer och namn respektive organisationsnummer och firma, adress och telefonnummer samt en kortfattad upplysning om de tillstånd och övriga beslut som rör respektive näringsidkare. Uppgifterna om myndighets-

beslut rör i huvudsak tullkredit, import- och exportlicenser, tillstånd som krävs för import eller export av vissa varor samt beslut om att registrera viss importör med sådan verkan att vissa skatter inte skall betalas till tullen.

10 Behörighetssystemet kommer att innehålla uppgifter om tulltjänstemännens rätt till åtkomst till tulldata-systemet.

11 Ett system rörande beslut som fattats av en tullmyndighet eller en annan myndighet angående tullbehandling av varor skall även finnas.

Grundläggande sökbegrepp skall vara tullid, personnummer och organisationsnummer men även andra sökbegrepp kan förekomma.

2.5.2 Mottagningsfunktionen m. m.

De näringsidkare som kommer att lämna sina uppgifter elektroniskt använder olika typer av datorer och datorprogram. De elektroniska dokumenten måste därför tekniskt utformas så att tullens datorer kan läsa dem. Tullen kommer att tilldela varje näringsidkare en serie tullid att använda vid upprättandet av elektroniska dokument.

Mottagningsfunktionen i TDS består av

- ett system för elektroniska brevlådor,
- ett filöverföringsprotokoll för att överföra elektroniska dokument mellan företagen och mottagningsfunktionen,
- ett filöverföringsprotokoll för att förmedla elektroniska dokument mellan mottagningsfunktionen

och centraldatorn och
- en loggningsfunktion.

Syftet med mottagningsfunktionen är att garantera att TDS på ett säkert sätt kan få de elektroniska dokument som företagen skickar in till mottagningsfunktionen förmedlade till centraldatorn i Luleå. Det förutsätts att det i mottagningsfunktionen finns system och kommunikationsnät som underlättar anslutningen till företagens olikartade datasystem.

Det kommer att finnas två skilda typer av elektroniska brevlådor, en för tullens och en för respektive företag. Brevlådorna kommer att förmedla EDIFACT-standardiserade filer. De enskilda brevlådorna är skyddade från obehörig åtkomst.

Filöverföringsprotokollen utgör den tekniska metoden för att överföra filerna. För att kunna kommunicera med mottagningsfunktionen behövs en s. k. "handskakning". Efter denna "handskakning" mottas och loggas ärendefilen från företaget. Har ärendefilen rätt företagsidentitet, rätt löpnummer och rätt behörighet på filnivå läggs filen i tullens brevlåda för vidare befordran till den centrala datorn. En fil med fel behörighet lagras i en särskild brevlåda samtidigt som en operatör informeras. Finns något fel avskiljs filen från vidare befordran och går tillbaka till företagets brevlåda.

Tullens brevlåda söks löpande igenom och filer överförs till centraldatorn. Det är också tekniskt möjligt, men inte avsett av TDU, att en funktion skall kunna skilja mellan s. k. expressfiler och normalfiler.

Loggningsfunktionen loggar all inkommande och utgående trafik. När detta skett kommer en kvittens att lämnas

till företagets dator. Kvittensen innehåller en bekräftelse på att en fil har tagits emot. Filen med kvittens lagras i företagets brevlåda. När filen har nått centraldatorn och det elektroniska dokumentet godkänts för bearbetning och handläggning i TDS sänder centraldatorn en kvittens till avsändaren via mottagningsfunktionen. Om det av någon anledning inte skulle komma någon kvittens finns den första loggningskvittensen dock alltid tillgänglig för företaget.

Överförings- och äkthetskontroll m. m. i centraldatorn

I centraldatorn sker först en kontroll på filnivå. Därefter sker, för första gången under överföringen, en kontroll på dokumentnivå genom att det elektroniska låset/staketet för text- och utställardata i ett dokument kontrolleras maskinellt. Om dokumentet klarar denna äkthetskontroll samt en efterföljande kontroll av att alla fält är ifyllda och att endast existerande statistiska nummer m. m. använts, godtas dokumentet för vidare bearbetning i TDS. Därefter genomförs de tidigare nämnda automatiska kontrollprocedurerna för fördelning på grön respektive röd kanal. Dokumenten lagras sedan i avvaktan på att de aktiveras genom att sökbegreppet - ett tullid för visst dokument - anges.

The following information was obtained from the records of the Department of the Interior, Bureau of Land Management, regarding the land owned by the United States in the State of California.

The land owned by the United States in the State of California is divided into three main categories: (1) land reserved for the benefit of the people of the State; (2) land reserved for the benefit of the United States; and (3) land reserved for the benefit of the State of California.

The land reserved for the benefit of the people of the State is divided into two main categories: (1) land reserved for the benefit of the people of the State; and (2) land reserved for the benefit of the State of California.

3 De generella rättsliga problemen

Först behandlas de rättsliga huvudfrågorna i TDS (3.1). Därefter redovisas två grundläggande frågor: dokumentbegreppet och offentlighetsprincipen (3.2 - 3).

Ett elektroniskt dokument i TDS definieras som en språkhandling i förening med en uppgift om dess utställare som visserligen lagras genom ADB men där det väsentliga är att textenheten och utställarenheten entydigt kan bestämmas till sitt innehåll genom en ADB-teknisk kontrollprocedur knuten till databehandlingen (3.2.2).

Ett till TDS insänt elektroniskt dokument anses inkommet i tryckfrihetsförordningens mening när tullen äger rätt att göra det tillgängligt i läsbar form (3.3).

Dessa två ställningstaganden bildar utgångspunkten för våra överväganden i fråga om de generella rättsliga problemen.

3.1 Tulldatoriseringen i rättssystemet

Vår uppgift

Vår uppgift är att föreslå de författningsändringar som behövs för att TDS skall kunna börja tillämpas den 1 januari 1990. Uppgiften spänner över flera rättsområden och rymmer grundläggande och delvis nya rättsliga problem. Den tid som stått till förfogande för genomförande enligt direktiven är kort. Ett visst förarbete i de rättsliga frågorna har tidigare genomförts på TDU:s

initiativ. Vi har i vårt arbete haft att utgå från TDU:s beredning av procedurerna i mottagningsfunktionen och tullens datorer och de tekniska förutsättningar detta givit.

Vad är TDS?

TDS är ett mycket omfattande datoriseringsprojekt inom en hårt specialiserad och särreglerad sektor av den offentliga förvaltningen. Tullens verksamhet är mångfacetterad. Den har betydande inslag av både myndighetsutövning och s.k. faktiskt handlande. I vissa avseenden har myndighetsutövande uppgifter med stöd av bestämmelser i lag överlämnats till enskilda. Hur tullens verksamhet utformas och bedrivs är också av stor betydelse för det svenska näringslivet. Företagens interna rutiner för export- och importverksamheten är kostnadskrävande och ansvarsfulla. De måste i hög grad anpassas till tullens verksamhet. Företagens rutiner utgör en spegelsbild av den offentliga verksamheten på området.

Vi har därmed berört vilka skyddsintressen som behöver tillgodoses för att TDS skall kunna genomföras.

Rättssystemet och TDS

Rättssystemet måste ge förutsättningarna för förhållandet mellan de enskilda och det allmänna i fråga om de enskildas rättigheter och skyldigheter och myndigheters befogenheter. Det är väsentligt att lagstiftningen på straffrättens och förvaltningsrättens område präglas av god systematik och enhetliga principer. Rättssäkerheten och effektiviteten i det allmännas verksamhet måste upprätthållas. Det är viktigt att användningen av

en viss teknik i administration och näringsliv i möjligaste mån kan anpassas till rättssystemets gällande ordning.

Under vårt utredningsarbete, som rör en för svensk offentlig rätt ny administrativ tillämpning, har det blivit uppenbart att de lösningar som vi kommer att föreslå kan komma att få betydelse även för andra förvaltningsområden. Det är därför viktigt att undvika speciallösningar som i och för sig skulle kunna vara väl motiverade om man såg isolerat just till de enskilda behoven för ett nytt datasystem för tullens område. Vår utgångspunkt är att så långt det är möjligt inordna TDS under gällande rättsliga principer.

Vi har ansett att detta är möjligt om ett nytt uttryck förs in: det elektroniska dokumentet. Med ett sådant begrepp bör befogade skyddsintressen kunna tillgodoses även i ett förvaltningsförfarande som i hög grad bygger på ADB-tillämpningar samt telekommunikation mellan de enskildas och myndigheternas datorer. Med användningen av begreppet "det elektroniska dokumentet" följer att övriga rättsregler med smärre justeringar, som inte rubbar de allmänna principerna, på ett naturligt sätt bör kunna tillämpas på TDS och på liknande tillämpningar i en framtida datoriserad statsförvaltning.

Ett naturligt betraktelsesätt är att den rättsliga analysen på ett tidigt stadium måste komma in i och integreras med arbetet när ADB-tillämpningar byggs upp inom den svenska förvaltningen. Detta beror inte minst på den betydelse de valda systemlösningarna kan få för den i grundlag fastlagda offentlighetsprincipen och för den numera likaledes i grundlag fastlagda principen att grundregler om skydd för den enskildes personliga in-

tegritet vid dataregistrering skall anges i lag (2 kap. 3 § regeringsformen).

Det elektroniska dokumentet och tryckfrihetsförordningens handlingsbegrepp

I avsnitt 3.3 kommer det elektroniska dokumentet, som vi använder som ett begrepp inom ramen för TDS, att behandlas och närmare analyseras mot bakgrund av handlingsbegreppet i tryckfrihetsförordningen. Vi vill dock redan här peka på den grundläggande frågan:

Kan ett överordnat handlingsbegrepp i grundlag förenas med att man i en underordnad författning för in ett annat mera avgränsat begrepp?

Frågan har behandlats av Seipel i den tidigare nämnda IRI-rapporten. I sin diskussion av grundbegreppen för ADB-upptagningar har Seipel menat att tekniskt anknutna termer och begrepp kan användas "för att åstadkomma klarhet och avgränsningar. Men detta bör inte ske på hög nivå i TF utan i författningar, instruktioner och arbetsordningar på lägre nivå. Där kan det mycket väl talas om 'spärrade dataelement', 'allmänhetens fält i skärmbilder', 'sekretessbelagda relationer mellan data'".¹

DOK har i sitt nyligen avlämnade slutbetänkande återgivit Seipels uttalande utan något avståndstagande. Vid en samlad bedömning har kommittén inte funnit skäl

¹Se IRI-rapport 1988:1 s. 209 (intagen som bilaga 2 till SOU 1988:64).

att nu ändra begreppsapparaten i tryckfrihetsförordningen.²

Mot bakgrund av det anförda har vi inte ansett att hinder föreligger mot att använda begreppet elektroniskt dokument i tullagen och i övrigt inom ramen för TDS. Vi är dock medvetna om att detta kan medföra vissa nya problem inom området för "god offentlighetsstruktur". Dessa bedöms dock inte vara mera ingripande än att de kan överlämnas till rättstillämpningen att lösa.

Den internationella anpassningen

I avsnitt 2.3.2 har TDS satts in i ett internationellt perspektiv. Det är - inte minst mot bakgrund av Sveriges åtaganden mot Västeuropa och inom FN - viktigt att den legala strukturen anpassas till den internationella utvecklingen med elektroniska dokument. FN:s uppföranderegler (se avsnitt 2.3.2) för att överföra kommersiella data (UNCID) innehåller vissa grunder som behöver iakttagas. Dessa grunder rör främst hur systemet skall vara uppbyggt med loggar, kvittenser, krypteringssätt och för att bevara data. Enligt vår uppfattning fyller TDS tillsammans med den i detta betänkande föreslagna rättsliga regleringen de krav som följer av de regler FN har tagit fram.

Vi har i våra förslag till lagstiftning - i den utsträckning som följer av att vissa uppgifter om enskilda personer, t. ex. en säljare, kommer att finnas i systemet - även iakttagit OECD:s riktlinjer för skydd av personliga data, bl. a. i fråga om rätten att ta del av och ändra uppgifter. Vi har vidare haft tillgång till

²Se SOU 1988:64 s. 85.

FN:s beskrivning (augusti 1988) av hur exportdokument kan avges utan krav på fullständig signatur.

Analyserna och övervägandena har visat på behovet att noggrant beskriva de elektroniska meddelandena till tull och rätten att avge deklarationer i sådan form. Det framstår vidare som angeläget att Sverige följer och påverkar den internationella utveckling som pågår.

Registerfrågor i lag?

I sitt yttrande över TDU:s förstudie har DOK anfört att TDS bör regleras i en särskild registerlag. DOK:s uttalande knyter an till kommitténs ställningstagande i dess delbetänkande (SOU 1987:31) Integritetsskyddet i informationssamhället 4 i fråga om behovet av nya registerlagar. Även datainspektionen har i sitt yttrande över förstudien föreslagit en registerförfattning på området efter mönster av skatteregisterlagen (1980:343).

Vi ansluter oss till denna bedömning och lämnar i avsnitt 4 ett förslag till tullregisterlag. Som principiella nyheter i en sådan registerlagstiftning föreslås en särskild tystnadspliktsregel för personal anlitad på uppdragsbasis och en regel om vissa sambearbetningar. Tullverkets redan nu existerande spaningsregister har även fordrat ställningstagande och förslag.

Förfarandereglerna i tullagen

Vår genomgång (se avsnitt 5) av de förvaltningsrättsliga frågor som ligger utanför det område som behandlas i förslaget till tullregisterlag har visat att några regler som direkt avviker från principerna i förvalt-

ningslagen inte fordras för TDS i dess hittills tänkta utformning. På en punkt, såvitt gäller anhängiggörande av ett ärende, föreslår vi i tullagen dock en till förvaltningslagen kompletterande men i sak anslutande regel. De övriga generella reglerna som ett införande av TDS och de nya exportprocedurerna förutsätter bör enligt vår mening också inarbetas i tullagen. Därmed kan en bättre överblick och sammanhållning av reglerna vinnas än om TDS regleras i en särskild lag. Någon anledning att ge reglerna provisorisk karaktär eller att tidsbegränsa dem har vi inte funnit. I fråga om förfarandet inom TDS anser vi att reglerna bör fördelas på lag- respektive förordningsnivå såsom hittills skett i tullagen respektive tullförordningen. Hittills tillämpade principer för bemyndiganden och användning av verkställighetsföreskrifter bör därvid iakttas. Inom ramen för detta delbetänkande har det - med ett undantag - inte lämnats förslag till regler på förordningsnivå. Vi har dock uttalat oss om vissa frågor som bör regleras i en tullregisterförordning.

TDS och straffrätten

Vi har bedömt att TDS nu endast bör föranleda vissa begränsade förändringar på det straffrättsliga området. Våra förslag i denna del har skett inom ramen för systematiken i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Vi har i denna del av arbetet samrått med varusmugglingsutredningen (Fi 1986:05) som har i uppdrag att se över varusmugglingslagen.

Vi har bedömt att införandet av TDS inte förutsätter ändringar av de straffprocessuella reglerna i fråga om bl.a. beslag av handlingar. Vi anser dock att ADB-teknik

nikens ökade användning motiverar en generell utredning av frågorna på detta område.³

Ytterligare lagstiftningsbehov m.m.

TDU:s förslag till nya importprocedurer m.fl. procedurfrågor har inte behandlats i detta delbetänkande. Vi anser att dessa frågor, liksom de rättsliga frågor som i övrigt eventuellt kan aktualiseras genom TDU:s aviserade slutbetänkande nu får anstå. Detta medför att våra förslag inte kommer att omfatta hela den rättsliga regleringen av TDS i dess planerade framtida omfattning. Återstående frågor får behandlas senare.

Vi anser också att regleringen i tullagen av tullens kontrollverksamhet är en viktig utredningsfråga. Införandet av TDS motiverar att bl.a. ADB-aspekterna på kontrollverksamhetens metoder undersöks, jfr. riksdagens beslut år 1987 om en reglering av skattemyndigheternas befogenheter att granska ADB-baserade räkenskaper (prop. 1987/88:65, SkU 1987/88:17, rskr. 70). Vi anser dock inte att denna uppgift omfattas av våra hittillsvarande direktiv.

Kostnaderna för våra förslag går enligt vår mening inte utöver de beräkningar TDU gjort för ett införande av TDS.

³Se även prop. 1984/85:220 s. 44 och rikspolisstyrelsens rapport 1984:5 "Polisens åtgärder mot data-kriminalitet", s. 94-105.

3.2 Dokumentbegreppet

Som framgått av avsnitten 2.1.2 - 3 och 2.3.4 samt av TDU:s delbetänkande och remissyttranden med anledning därav, anknyter de rättsliga problemen på många väsentliga punkter till frågan om vilken rättslig natur det elektroniska dokumentet skall anses ha. Här ges först en bakgrund till dokumentproblemet. Sedan lämnar vi ett förslag till ett rättsligt synsätt på elektroniska dokument. Detta synsätt bör enligt vår mening kunna ge ett stöd för att lösa vissa av de rättsliga problem som ADB-tekniken för med sig.

3.2.1 Dokument vid en datorisering

Begreppen handling, urkund och dokument brukar i allmänt språkbruk - utan närmare analyser kring gränsdragningsfrågor - uppfattas som identiska beteckningar på en grupp av objekt som bär förklaringsinnehåll. I tryckfrihetsförordningen⁴ fanns till den lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1978 ingen definition av det traditionella handlingsbegreppet. Ett tidigare gjort tillägg rörande karta, ritning och bild innebar endast en utvidgning av detta handlingsbegrepp. Den legaldefinition som därefter infördes syftade till en fortsatt anpassning av offentlighetsprincipen till ADB. Någon ändring för pappersdokumentens del var det inte fråga om.

Vid 1948 års revision av strafflagen infördes i fråga om förfalskningsbrotten - som beteckning på de skyddade dokumenten - begreppet urkund, i en bestämd, av allmänt språkbruk oberoende betydelse. I lagtexten angavs endast

⁴Se bilaga 2: Lagtextbilaga - tryckfrihetsförordningen, förvaltningslagen, brottsbalken och datalagen.

vissa exempel på vad som skall ses som urkunder, medan en stipulativ definition⁵ upptogs i motiven. Definitionen bygger emellertid på andra begrepp som också kräver en närmare bestämning; t. ex. skriftlig handling.⁶

Tidigare framstod en enhetlig syn på handlingar som i huvudsak självklar. När krav i olika författningar ställs på uppgiftslämnande i urkund anges detta utan att man behöver ange det särskilt. Alla förstår att t. ex. "ansökan" i 33 kap. 1 § rättegångsbalken och skriftlig "förbindelse" i 3 kap. 19 § utsökningsbalken avser urkunder. Författningar rörande ärendehandläggning har således byggts upp utifrån förutsättningen att förfarandet grundas på urkunder.

En övergång till en datoriserad lagring av uppgifter har skett under de senaste 15 - 20 åren. Av lagstiftaren har detta uppmärksammats främst i samband med tryckfrihetsförordningen där behovet av ett "handlingsbegrepp" för ADB-lagrade uppgifter tidigt gjorde sig gällande.

Offentlighets- och sekretesslagstiftningskommittén (OSK) föreslog i betänkandet (SOU 1972:47) Data och integritet att ett nytt begrepp - upptagning - skulle införas. OSK förklarade att begreppet inte borde ta sikte på själva informationen utan på "ett konkret föremål, motsvarande handling". Förslaget torde bygga på uppfattningen att relationerna mellan textenhet, utställarenhet och bärarenhet vid ADB-lagring skulle likna förhållandena vid

⁵Stipulativ definition = en språklig regel uppställs, som mottagaren måste ta hänsyn till om han vill förstå vad man talar om; kan i motsats till en beskrivande definition inte vara sann eller osann.

⁶Se 14 kap. 1 § andra stycket BrB, SOU 1944:69 s. 260 och Löfmarck, Om urkundsförfälskning, 1971, s. 30.

pappersbaserad lagring. Ett fysiskt föremål motsvarande ett pappersark skulle gå att finna trots skillnaden mellan lagringsenhet och tillgångsenhet.⁷ Departementschefen godtog emellertid inte en sådan traditionell "fysisk" utgångspunkt. Han förklarade att upptagningsbegreppet skall avse "själva informationsinnehållet" och inte databäraren. Någon form av relation mellan uppgiften å ena sidan och data på databärare å andra sidan krävdes emellertid.⁸ Informationen skulle ha "fixerats" på ett tekniskt medium. Upptagningarna inordnades därmed i tryckfrihetsförordningen under handlingsbegreppet trots att kontakten med de traditionella typfallen av handlingar nästan helt saknas.

I den straffrättsliga litteraturen behandlas tolkningen av urkundsbegreppet. En debatt finns präglad av liknande motstående synsätt som i motiven rörande upptagningsbegreppet i tryckfrihetsförordningen. Det betraktas visserligen som självklart att det skall föreligga en materialisering som medför i vart fall någon form av "låsning" av text- och utställarenheterna. Skilda synsätt kommer emellertid till klart uttryck när det gäller valet av utgångspunkt för att fastställa vem som skall anses vara utställare av en urkund.

Löfmarck har - efter förebild av tysk doktrin - gjort gällande att brottsbalkens urkundsbegrepp skall tolkas så att utställaren är den andlige eller ideelle upphovs-

⁷Prop. 1973:33 s. 23. Angående använda begrepp, se avsnitten 2.1.2 - 3.

⁸Prop. 1973:33 s. 74 f. Upptagning definierades där som "uppgift som är fixerad på någon form av data-medium och som antingen finns i eller kan matas in i en datamaskin ... läsbar endast med ADB-teknik".

mannen till urkunden (= tankens ursprung).⁹ Enligt den auktoritativa kommentaren till brottsbalken skall med utställare emellertid förstås den som föremålet urkund som sak utger som sin upphovsman (= sakens ursprung).¹⁰

I fråga om ADB och dokument kan man urskilja två linjer i utvecklingen. Enligt den ena har man utgått från straffrättens urkundsbegrepp och pressat detta alltmer genom att i praxis ofta anse att datorteknikens lagringsenheter har urkundskvalitet. Enligt den andra linjen har en utveckling skett inom ramen för upptagningsbegreppet. Någon samordning mellan dessa två linjer synes emellertid inte ha skett.

Den straffrättsliga frågan har även aktualiserats i samband med upptagningsbegreppets införande i 2 kap. TF. Härvid tillkom även datalagen (1973:289) och begreppet upptagning kom också att flyta in i dess 21 §. Det är viktigt att göra klart att tryckfrihetsförordningens skyddsintresse är offentlighet, medan syftet med datalagen väsentligen är att värna om den personliga integriteten då dataregister som innehåller personuppgifter förs. Enligt stadgandet i 21 § datalagen skall den dömas till ansvar för dataintrång som olovligen bereder sig tillgång till upptagning för ADB eller olovligen ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning. Denna regel är emellertid tillämplig även på andra register än personregister.

⁹Löfmarck, Om urkundsförfalskning, där det bl. a. anför: "Urkundsbegreppet blir enligt denna (teori) överhuvud taget inte något materiellt begrepp ... en urkund utgörs av ett förklaringsinnehåll jämte angivelsen om denna förklarings avgivare ... Därmed har man definitivt avlägsnat sig från det allmänna språkbrukets urkundsbegrepp; en urkund i allmänt språkbruk är identisk med bäraren, handlingen" (s. 146).

¹⁰Beckman m. fl. Kommentaren till Brottsbalken II, 4 u., s. 66 ff. (i 5 u. har framställningen förkortats).

Av motiven framgår inte annat än att avsikten varit att upptagningsbegreppet skulle ha en enhetlig innebörd. Skyddsintresset vid upptagningsbegreppet i tryckfrihetsförordningen är att tillgodose krav på offentlighetsinsyn (tillgänglighet), medan 21 § datalagen har till syfte att bereda skydd både för den personliga integriteten och för vissa intressen som närmast hör hemma i brottsbalken. Vid behandlingen av senare lagstiftningsärenden med anknytning till upptagningsbegreppet framträder till följd härav skilda linjer, en för tryckfrihetsförordningen och en för 21 § datalagen (se även 9 kap. 1 § andra stycket BrB).

I förarbetena till de senare ändringarna i tryckfrihetsförordningen har anknytningen till databäraren helt utelämnats¹¹, medan de straffrättsliga ändringarna i 21 § datalagen och 9 kap. 1 § BrB¹² ställt det fysiska i centrum; data och databärare. I samband med ändringen i brottsbalken och datalagen hänvisades till den ursprungliga definitionen av upptagning, där kravet på en fixering fanns med. I förarbetena behandlas frågan huruvida uppgifter under befordran från en terminal till den dator terminalen arbetar mot kan sägas ha varit "fixerade". Analysen resulterar i ett ställningstagande för en ändring av upptagningsbegreppet i 21 § datalagen "i förtydligande syfte".

¹¹Med upptagning förstås en konstellation av maskinläsbara uppgifter som har sakligt samband och som alltså logiskt hör samman; s. k. potentiella upptagningar godtas och i definitionen berörs inte frågan om en fixering (prop. 1975/76:160 s. 90, SOU 1988:64 s. 83, Seipel, IRI-rapport 1988:1 s. 66, införd som bilaga 2 i SOU 1988:64).

¹²Prop. 1985/86:65 s. 31 f. och s. 44.

Upptagningsbegreppet har således anpassats till skilda skyddsintressen. Den omständigheten att tryckfrihetsförordningens reglering rör tillgänglighet till information har medfört att frågan om det behövs ett lås/staket kommit i bakgrunden. Behovet av ett lås/staket framträder däremot tydligt t. ex. vid en tillämpning av 21 § datalagen och i ADB-tillämpningar där pappersdokument av betydelse som bevis - såsom vid fastighetsregistringen - ersatts av upptagningar för ADB.¹³

Brottsbalken respektive datalagen har skilda utgångspunkter för bedömningen om en straffbar ändring av en urkund/upptagning ägt rum. Enligt brottsbalken skall det avgöras om utställarangivelsen är omanipulerad, medan en otillåten ändring enligt 21 § datalagen föreligger om någon påverkat registret utan att vara behörig till det.

Vid en författningsreglering av TDS måste hänsyn tas till konsekvenserna av de nya formerna för lagring av uppgifter och kommunikation. Reglerna bör därmed utformas med ett tydligt krav på lås av eller staket kring dokument i de tillämpningar där skyddsintresset så kräver. Ett sådant synsätt har inte ansetts nödvändigt när regleringen rör tillgänglighet till uppgifter.¹⁴

¹³Vid tillämpningen av 21 § datalagen framträder behovet av någon form av lås tydligt, t. ex. när rätten skall ta ställning till om någon olovligen ändrat en upptagning. För att avgöra om en ändring skett måste naturligtvis upptagningens ursprungliga innehåll först fastställas.

¹⁴DOK har inte föreslagit någon sådan reglering i tryckfrihetsförordningen, se SOU 1988:64 s. 93.

3.2.2 Dokumenten i TDS

Brottsbalkens urkundsbegrepp med dess samband med en fysisk enhet kan inte naturligt anpassas till hanteringen av meddelanden i TDS. TF:s upptagningsbegrepp - vilket just kännetecknas av att det saknar lås - kan inte heller användas.

Det finns många tekniska metoder för att lagra data och för att åstadkomma en äkthetskontroll. Vi anser att det varken är möjligt eller lämpligt att lägga en detaljerad teknisk beskrivning till grund för det rättsliga synsättet på dokumenten i TDS. Systemet bör anpassas för att också nya säkerhetslösningar enkelt skall kunna införas.

De elektroniska dokumenten måste kunna ges minst samma bevisvärde som pappersdokument och - inte minst mot bakgrund av straffrättsliga aspekter - kunna bindas till en viss person som är utställaren. Detta måste emellertid närmast vara ett tekniskt problem. Någon rättslig reglering av bevisvärdet är med hänsyn till principen om fri bevisprövning varken nödvändig eller lämplig. Viktigt är dock att de tekniska lösningarna ger dokumenten i TDS ett tillräckligt äkthetsskydd. Av detta skäl bör lösenordsmetoder inte användas. Det saknas då lås/staket för förklaringsinnehållet och användarna måste utan någon möjlighet till kontroll lita på att meddelandet inte förändrats.

Enligt vår mening bör regleringen för TDS grundas på ett dokumentbegrepp konstruerat med utgångspunkt i behovet av lås/staket för text- och utställarenheterna. Låset/staketet utgör enligt vår mening själva kärnan i ett fungerande system för elektronisk kommunikation med rättsverkningar. Begreppet bör knyta an till inriktning-

en på det utvecklingsarbete som pågår för elektronisk äkthetskontroll.

Vi föreslår därför följande definition.

Ett elektroniskt dokument i TDS är en språkhandling¹⁵ i förening med en uppgift om dess utställare som visserligen lagras genom ADB men där det väsentliga är att textenheten och utställarenheten entydigt kan bestämmas till sitt innehåll genom en ADB-teknisk kontrollprocedur knuten till databehandlingen.

Med detta begrepp blir det naturligt att för lösningen av olika rättsfrågor söka hämta ledning från de regler som gäller för pappersdokument. Man måste emellertid vara medveten om att det i gällande rätt går en klar skiljelinje mellan å ena sidan vissa regler knutna till TF:s bestämmelser om offentlighetsinsyn beträffande ADB-lagrat material och å andra sidan regler som är knutna till behovet av någon form av lås/staket.

Det får ankomma på GTS att ange den eller de metoder för att anbringa lås/staket på meddelandena som skall användas vid uppgiftslämnandet till tullen.

¹⁵Med detta menar vi både förklaringsinnehåll som är en omedelbar följd av en användares tankeverksamhet (t. ex. vid användning av en ordbehandlingsfunktion) och mer "indirekta" förklaringsinnehåll såsom resultatet av inprogrammerade procedurer.

3.3 Offentlighetsprincipen och dokumenten i TDS

Bakgrund

Definitionerna av en inkommen och förvarad handling utgår från en del av de procedurer som är knutna till pappersdokument. De förekommer dock även i samband med ADB. Värdefullt är om de grundläggande synsätt begreppen avser naturligt går att överföra på en elektronisk dokumenthantering, särskilt som pappersdokument skall användas parallellt med elektroniska dokument i TDS. Begreppen förekommer i anslutning till författningar med olika och delvis motstående skyddsfunktioner såsom offentlighet, personlig integritet och den enskildes rättsskydd. Dessutom bygger lagstiftning i samband med ADB (tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen och data-lagen) på ett upptagningsbegrepp, som saknar lås/staket.

Den grundläggande förutsättningen för tillämpningen av vissa andra författningar som nu blir aktuella (t. ex. förvaltningslagen) har hittills varit att pappersdokument används.¹⁶ I TDS måste emellertid de elektroniska dokumenten bedömas både utifrån tryckfrihetsförordningens och förvaltningslagens synsätt. I fråga om begreppen allmän handling och inkommet ärende måste dessutom ett naturligt samband kunna upprätthållas.¹⁷ Vi skall här först behandla frågan om allmänna handlingar i TDS.

¹⁶Allmänhetens behov av att kunna lita på pappersdokument är det skyddsintresse som ligger till grund för straffstadgandena i 14-15 kap. BrB om brott mot urkunder.

¹⁷Vid utformningen av 10 § FL om inkommande handlingar har det bedömts vara av vikt med en samordning med tryckfrihetsförordningens regel när en handling blir att betrakta som allmän (Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, s. 103).

Regleringen i tryckfrihetsförordningen

En handling är enligt huvudregeln i tryckfrihetsförordningen allmän om den förvaras hos en myndighet och är att anse som inkommen eller upprättad där. En upptagning anses vara förvarad hos myndigheten om upptagningen (lagringsenheten) är tillgänglig för myndigheten för överföring (till tillgångsenhet) i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 3 § första stycket 2 p. och andra stycket 1 p. TF). Även om en sådan överföring är faktiskt möjlig anses en upptagning i ett personregister emellertid inte förvarad hos en myndighet om myndigheten saknar rättslig befogenhet att göra överföringen (2 kap. 3 § andra stycket 2 p. TF). Frågan om när en upptagning skall anses inkommen har beträffande upptagningar samordnats med förvaringsrekvisitet (2 kap. 6 § TF) så att en upptagning anses inkommen till en myndighet när "annan" - ett offentligt organ eller ett privaträttsligt subjekt - gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som anges i 2 kap. 3 § andra stycket TF.

En upptagning som förvaras hos en myndighet endast som ett led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses inte som allmän handling hos den myndigheten (2 kap. 10 § TF). Med "annan" avses även andra än myndigheter, alltså även en näringsidkare.¹⁸

Enligt 2 kap. 11 § 1 p. TF skall brev, telegram eller annan sådan handling som har lämnats in till eller upprättats hos myndigheten endast för befordran av meddelande inte anses som allmän handling. Att en myndighet bedriver verksamhet som innefattar befordran av meddelanden ger inte allmänheten rätt till insyn i de

¹⁸Bohlin, Allmänna handlingar, 1988, s. 216.

befordrade och av myndigheten - såsom vid telegram - upprättade meddelandena.

Meddelanden som kommer till en myndighet via elektronisk post blir allmänna handlingar där enligt reglerna i TF. Likaså blir meddelanden som expedieras från myndigheten med elektronisk post allmänna handlingar. En fråga som behandlats av DOK är vid vilken tidpunkt handlingar som sänds med elektronisk post skall anses tillgängliga för offentlighetsinsyn för det fall att myndigheten i och för sig har tekniska och rättsliga möjligheter att överföra de elektroniska dokumenten till läsbar form.¹⁹

Enligt DOK ligger det här nära till hands att göra en jämförelse med pappersdokument. Beträffande oöppnade brev får allmänhetens rätt till insyn stå tillbaka tills brevet öppnats och någon hos myndigheten - mottagaren, registrator eller annan behörig postöppnare - tagit del av dess innehåll.²⁰ Enligt DOK föreligger inga sådana grundläggande skillnader från offentlighetssynpunkt mellan elektronisk post och papperspost att kommittén funnit skäl att föreslå någon särreglering.

Vi anser att DOK:s uttalande bör tjäna till ledning för när ett elektroniskt dokument i TDS skall anses tillgängligt för offentlighetsinsyn.

Databehandling kan enligt avtal utföras hos ett privat företag för en myndighets räkning. Om myndigheten förfogar över upptagningen - vilket får avgöras främst

¹⁹DOK:s slutbetänkande (SOU 1988:64) Integritetsskyddet i informationssamhället 5, s. 126. Uttalandet i frågan om tillgänglighet för offentlighetsinsyn rör dokument beträffande vilka rekvisitet inkommen i tryckfrihetsförordningen är uppfyllt.

²⁰SOU 1988:64 s. 126, jfr Bohlin, Allmänna handlingar, s. 218.

med ledning av det mellan myndigheten och företaget upprättade avtalet - anses den emellertid vara förvarad hos myndigheten.²¹ Normalt förutsätts att myndigheten har rätt att överföra upptagningen till visuellt läsbar form för att förfoganderätt skall anses föreligga.²² Sådan förfoganderätt kan alltså tänkas föreligga redan under den tid då "upptagningen är under databehandling" hos företaget.

Av intresse i detta sammanhang är även ett beslut av JK i ett ärende där en myndighet föreskrivit att en ansökan (på pappersdokument) skulle ges in till ett privat konsultföretag. Ansökningen skulle där förbehandlas av personer för vilka något tjänsteansvar inte gäller. JK hänvisade till att en sådan ordning - som får till följd att handlingarna undandras offentligheten - "strider mot grundläggande principer för den offentliga förvaltningen".²³

Överväganden

Avgörande för frågan om en upptagning är att anse som en allmän handling hos tullen blir således om upptagningen är tillgänglig för tullen. Den fysiska förvaringen av en upptagning (lagringsenhetens belägenhet) är därvid inte avgörande utan upptagningen anses enligt huvudregeln tillgänglig om myndigheten faktiskt dis-

²¹Prop. 1975/76:160 s. 88 och 89 samt Bohlin, Allmänna handlingar, 1988, s. 82.

²²Prop. 1973:33 s. 77.

²³JK 1982 s. 173 f.

ponerar över möjligheten att överföra upptagningen till läsbar eller annan uppfattbar form.²⁴

Av intresse för TDS är vidare att en upptagning även anses tillgänglig när ett privaträttsligt subjekt enligt avtal med myndigheten förvarar datamediet (lagringsenheten) men myndigheten förfogar över den. Med förfoganderätt avses såväl rätt till överföring med terminalförbindelse som rätt för myndigheten att när så önskas få upptagningen överförd till skriftlig handling som sänds till myndigheten.

När ett elektroniskt dokument överförs till tullens centraldator skall en tulltjänsteman ha rätt att överföra dokumentet till läsbar form. Tullen har då tekniska möjligheter att med t. ex. en näringsidkares person-/organisationsnummer som sökbegrepp få besked också om ett ärende. Även om tullen normalt knappast har skäl att söka rätt på ett ärende där tullklarering ännu inte har begärts, har de elektroniska dokumenten därmed enligt vår mening fått karaktären av allmänna handlingar såvida inte den rättsliga befogenheten att göra överföringen begränsas.

Undantagen i 2 kap. 10 och 11 §§ TF (för teknisk bearbetning eller lagring respektive för befordran) kan enligt vår mening inte aktualiseras här. Redan p.g.a. den maskinella ärendehandläggning som äger rum innan tullidet återopas (t. ex. fördelning på grön respektive röd kanal) kan lagringen och bearbetningen sägas vara inte endast teknisk. Dokumenten har inte lämnats in till tullen endast för befordran av ett meddelande. DOK:s synsätt rörande postöppning kan enligt vår mening inte heller medföra att tidpunkten för offentlighetsin-

²⁴Prop. 1975/76:160 s. 89 och SOU 1980:31 s. 185.

syn senareläggs, eftersom en "maskinell postöppning" bör anses ha föregått den automatiserade ärendehandläggning som omgående skall påbörjas när ett elektroniskt dokument nått centraldatorn. Det skulle enligt vår mening strida mot grundläggande principer för offentlighetsinsyn om någon form av ärendehandläggning skulle kunna påbörjas innan dokumenten får karaktären av allmänna handlingar.

Frågan är då om någon rättslig begränsning av förfoganderätten över filer som är under befordran bör införas för såväl tullen som för den som hanterar mottagningsfunktionen (om denna funktion, se avsnitt 2.5.2). Sådana begränsningar kan motiveras utifrån olika skyddsintressen. Eftersom rättsliga begränsningar i förfoganderätten - med hänsyn till att tullregistret skall vara ett personregister (2 kap. 3 § andra stycket 2 p. TF) - påverkar frågan om när en handling enligt tryckfrihetsförordningen blir allmän, skall vi redan här redogöra för vår bedömning av behovet av sådana begränsningar såvitt rör procedurerna knutna till det dataserviceföretag som avses att anlitas för att via en mottagningsfunktion förmedla de elektroniska dokumenten. Frågor kring olika skyddsintressen som är berörda behandlas senare under respektive avsnitt.

Enligt vår mening bör bestämmelser införas om begränsning av insyn, arkivering och filöverföring med anknytning till mottagningsfunktionen. En sådan reglering hör lämpligen hemma i en tullregisterförordning. Begränsningarna får teknisk karaktär och förutsättningarna kan ändras på grund av ADB-teknikens framtida utveckling.

Ramen för dessa begränsningar behöver beskrivas. En närmare utformning av en tullregisterförordning får däremot anstå.

Som huvudregel bör tullmyndigheterna inte ha rätt att ta del av de uppgifter som behandlas i mottagningsfunktionen. Data på loggarna i mottagningsfunktionen och andra data rörande hur överföringen genomförts kan emellertid få en sådan betydelse att det motiverar undantag. Uppgifter som representeras av dessa data kan behövas i bevissyfte, särskilt med anknytning till användningen av olika tvångsmedel. En rätt till insyn kan även fordras vid en revision av dataserviceföretaget.

När en fil med dokument rätteligen skulle ha vidarebefordrats till centraldatorn men detta på grund av sådana omständigheter som tullen svarar för inte skett (se avsnitt 5.4 angående 12 b § andra stycket TL) bör tullen också ha en rätt att ta del av dessa dokument i mottagningsfunktionen.

Av en tullregisterförordning bör vidare framgå följande krav som måste ställas på ett dataserviceföretag som anlitas för att hantera mottagningsfunktionen.

Rätten till insyn i befordrade meddelanden bör begränsas.

Om en fil som har loggats inte klarat kontrollprocedurerna, skall ett felmeddelande sändas elektroniskt till avsändaren och filen skall inte vidarebefordras till centraldatorn.

Loggarna som avser meddelanden till och från TDS skall överlämnas till tullen för arkivering, när den så bestämmer. Alla eventuella kopior hos dataserviceföretaget skall därvid raderas. De

arkiverade loggarna kommer att gallras i enlighet med de regler som skall gälla för TDS.

I en tullregisterlag föreslår vi en regel om att tullen skall ha rätt att överlämna den förvaltningsuppgift som består i att förmedla meddelanden i TDS, till bolag eller annan juridisk person. Verksamheten hos den s. k. mottagningsfunktionen regleras med stöd av föreskrifter som regeringen meddelar och avtal. Vidare föreslås en regel om tystnadsplikt för handläggare vid det dataserviceföretag som anlitas. Ett nödvändigt straffrättsligt skydd i denna del kommer därmed att föreligga (20 kap. 3 § BrB). För tulltjänstemännen gäller sekretesslagen.

Kan en sådan ordning då accepteras? Syftet med mottagningsfunktionen är i allt väsentligt endast befordran av meddelanden. Det saknas anledning att ta del av de elektroniska dokumenten innan de nått tullens centraldator. Kontrollerna utförs dessutom på filnivå, inte på dokumentnivå. Åtgärderna är sådana att vi anser att de inte är jämförbara med det nämnda JK-fallet. Det bör betonas att det vid överföringen är fråga om sekunds snabba förlopp om allt fungerar. De elektroniska dokumenten blir enligt vårt synsätt allmänna så snart de nått centraldatorn.²⁵ Någon ärendehandläggning i egentlig mening påbörjas inte förrän i centraldatorn. Det finns dessförinnan - som vid översändande av pappersdokument via posten - inget allmänt intresse för en offentlighetsinsyn. Vår bedömning i denna del kan inte anses medföra något ingrepp i offentlighetsprincipen. Dessutom

²⁵En helt konsekvent tillämpning av den grundläggande principen sedd i ljuset av DOK:s ställningstagande skulle innebära att en uppgift inte blir offentlig förrän sådana automatiska procedurer som kan anses innebära en kuvertöppning ägt rum. Med hänsyn främst till de snabba förloppen kan ett sådan synsätt bli mindre realistiskt inom TDS.

hade upptagningarna, om televerket hade anlitats för förmedlingen, enligt 2 kap. 11 § TF inte varit att betrakta som allmänna. Att saken här krävt en närmare analys beror alltså inte endast på övergången till ADB utan även på att tullen som ansvarig för mottagningsfunktionen fyller en delvis ny funktion.

Enligt vår mening kan den omständigheten att kvittenser skall översändas till näringsidkarens elektroniska brevlåda innan en tulltjänsteman "öppnat posten" inte leda till annan bedömning i fråga om i vilket skede av överföringen som en upptagning blir allmän. Att en fil som är felaktig på filnivå stoppas i mottagningsfunktionen och att ett meddelande om detta elektroniskt sänds till avsändaren kan närmast jämföras med att ett ofrankerat kuvert inte distribueras av posten.

I de sannolikt sällsynta situationer där den rättsliga begränsningen att ta del av upptagningar lagrade i mottagningsfunktionen inte gäller, får det provas på vanligt sätt om en bestämmelse om sekretess i det enskilda fallet hindrar att upptagningen lämnas ut.

Sammanfattningsvis har vi alltså funnit att den grundläggande principen i 2 kap. 3 § andra stycket TF för upptagningar kan tillämpas även beträffande de elektroniska dokumenten i TDS.

3.4 Något om de förvaltningsrättsliga frågorna

De frågor som hittills berörts angående tryckfrihetsförordningen, behöver också lösas utifrån den enskildes krav på rättssäkerhet. Väsentligt är att avgöra när ett elektroniskt dokument skall anses komma in till tullmyndigheten i förvaltningslagens mening och när ett ärende

skall anses anhängigt inom TDS. - Enligt TDU skall tullen "bära ansvaret" redan från det ögonblick ett dokument når mottagningsfunktionen. Tullens "gräns" mot uppgiftslämnaren kommer att läggas så att funktioner som vid traditionella rutiner vilar på posten som befordrare eller televerket som teknisk förmedlare av samtal m. m. tas över av tullen. Det är viktigt att innebörden av detta "ansvar" formellt och materiellt klarläggs. Dessa frågor behandlas i avsnitt 5.

4 Registerfrågor m. m.

Vi föreslår att registerfrågorna regleras i lag. TDS bör utgöra ett enda personregister. Tullmyndigheterna är de enda myndigheter som skall ha terminalåtkomst till registret. Ändamålet med registret bör enligt vår mening ges en relativt snäv utformning och i lagen bör i vart fall en rambeskrivning ges av registrets innehåll.

Vi behandlar

- registrets ändamål, utlämnande av uppgifter till andra myndigheter och registerlagens beteckning (4.2.1),
 - förfogande och registeransvar (4.2.2),
 - registrets innehåll, sambearbetning samt användande av person/organisationsnummer och tullid (4.2.3),
 - terminalåtkomst och begränsning av sök- och bearbetningsmöjligheterna (4.2.4),
 - utlämnande på ADB-medium (4.2.5),
 - bevarande, gallring, tystnadsplikt för handläggare vid en mottagningsfunktion, rättelse och regeln i 14 § datalagen (4.2.6),
 - en fråga om bokföring (4.3),
 - behovet av en regel om skadestånd vid fel i TDS (4.4) och
 - frågor om sekretess (4.5).
-

4.1 TDS utgör ett enda personregister

TDS kommer att innehålla en stor mängd uppgifter och beröra samtliga tullmyndigheter. Registret skall även betjäna andra myndigheter med uppgifter. Dessutom skall det förse med uppgifter från andra myndigheter. Vissa

uppgifter är av integritetskänslig¹ karaktär. De kan också, felaktigt använda, medföra ett otillbörligt intrång i juridiska personers angelägenheter.

Det kan antas att de näringsidkare som får tillstånd att kommunicera elektroniskt med TDS huvudsakligen är juridiska personer. Uppgifter som rör sådana subjekt utgör inte personuppgifter i datalagens mening. Emellertid kommer uppgifter som avser fysiska personer att registreras. Detta medför att hela registret är att anse som ett personregister enligt 1 § datalagen. Efter- som registerfrågorna handlar om skyddet för personuppgifter kommer majoriteten av de uppgifter som skall förekomma i TDS - uppgifter som anknyter till juridiska personer - inte att beröras här.

Tullmyndigheterna är de enda myndigheterna som skall ha terminalåtkomst till TDS när det tas i drift.

De elektroniska dokument som en näringsidkare sänder in till TDS mottas - som tidigare beskrivits - i en särskild mottagningsfunktion där dokumenten loggas och vidarebefordras till tullens centrala dator.

När en näringsidkare vill aktualisera en anmälan till tullklarering åberopar han det tullid som han åsatt dokumentet när han sände in det till TDS. En tulltjänsteman skriver då in samma tullid, ger kommando och tillför - i förekommande fall - systemet de ytterligare uppgifter som han behöver registrera vid tullklareringen. Ärendet överförs senare för arkivering till den lokaldator som betjänar näringsidkarens kontrolltullanstalt. Om olika tullklareringar i samma ärende utförs på skilda orter kan - vid röd kanal - den

¹Begreppet integritet avser här endast förhållanden som rör fysiska personer.

fil som innehåller data som representerar alla uppgifter i ett ärende ha varit lagrade i flera lokaldatorer. Databärarens fysiska belägenhet bör emellertid inte ges någon avgörande betydelse för att utforma författningen.

TDS kommer att tekniskt bestå av ett antal delsystem men de är uppbyggda för att administrativt fungera som ett enda register. Uppgifterna kommer att i allt väsentligt ha ett sådant sakligt och logiskt samband att TDS bör ses som ett enda personregister i datalagens mening. Att fysisk lagring och bearbetning kommer att äga rum på skilda ställen påverkar inte denna bedömning.

4.2 En tullregisterlag

Enligt DOK:s betänkande (SOU 1987:31) Integritetsskyddet i informationssamhället 4 (s. 161 f.), bör register med kvalificerat känsliga personuppgifter vilka får en extern spridning som inte är obetydlig regleras i särskilda registerlagar. Om nya register som omfattar stora delar av befolkningen och innehåller integritetskänsliga uppgifter skapas, bör dessa enligt DOK alltid lagregleras från början.

I remissyttranden över TDU:s betänkande (SOU 1987:40) Datorisering av tullens export- och importrutiner - Förstudie, har flera remissinstanser sagt sig förutsätta att ett tullregister regleras i lag. TDS kommer - även om registret främst rör uppgifter knutna till juridiska personer - att innehålla integritetskänsliga personuppgifter som dessutom kan komma att spridas i inte obetydlig omfattning.

I registret kommer bl. a. att införas uppgifter om affärshändelser, kommersiella förbindelser och andra finansiella upplysningar, t. ex. om kvarstående skatt och processuella säkerhetsåtgärder. Vidare kommer t. ex. resultatet av kontrollbesök hos näringsidkare och uppgifter om de varit föremål för revision att föras in i registret. För tullens brottsbekämpande verksamhet förs emellertid ett särskilt register för spaningsändamål, helt skilt från TDS.

TDS har ett så stort allmänintresse att riksdagen bör ges tillfälle att ta ställning till de principfrågor som här aktualiseras vid gränsdragningar mellan integritetsintressen, samhällsintressen och näringslivets intressen. Vi ansluter oss därför till bedömningen att registerfrågorna bör regleras i en särskild lag. Lagen bör få namnet tullregisterlag.

Enligt förvaltningsrättspromemorian, utarbetad på TDU:s initiativ, är det knappast lämpligt eller nödvändigt att utforma registerlagens bestämmelser med den grad av utförlighet och innehåll som utmärker t. ex. skatteregisterlagen. Precisionen i en sådan författning torde enligt promemorian vara mera språklig än faktisk och tvinga fram ideliga ändringar och tillägg i stadgandena.

Det är visserligen riktigt att lagformen begränsar möjligheten att ge detaljregler. Vi anser emellertid att det är av betydelse för skyddet av den personliga integriteten att regleringen av ändamålet med registret får en relativt snäv utformning och att i vart fall en beskrivning av ramkaraktär ges i lag beträffande registrets innehåll. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela behövliga föreskrifter inom ramen för registrets ändamål. Eftersom datalagen är tillämplig på frågor som lämnas oreglerade

i en tullregisterlag har dessutom datainspektionen - om det skulle visa sig nödvändigt - möjlighet att meddela föreskrifter som kompletterar författningsregleringen (se 6 och 6 a §§ datalagen).

De frågor som bör regleras i en tullregisterlag är enligt vår mening ändamålet med registret, förfoganderätt till och ansvar för registret, registerinnehåll, ADB-teknisk tillgång till registret, gallring av uppgifter samt tystnadsplikt för handläggare vid det data-serviceföretag tullen avses anlita.

I det följande redogör vi för principerna för en tullregisterlag och kommenterar bestämmelserna i förslaget till en sådan lag.

4.2.1 Registrets ändamål m. m.

Det huvudsakliga ändamålet med tulldataregistret är att uppgiftslämnandet och tullens rutiner skall automatiseras och rationaliseras. Registret i TDS kommer alltså att stödja bestämmande och uppbörd av tull, annan skatt och avgifter av olika slag samt övervaknings-, kontroll- och revisionsverksamhet inom tullens kompetensområde. TDS kommer vidare att användas för att tillgodose GTS:s funktion som central förvaltningsmyndighet för tullen. Registret avses innehålla uppgifter insamlade bl. a. för handelsstatistiska ändamål. Vidare kommer registret att innehålla s. k. driftsstatistik för tullen. Vi har därmed angivit de centrala användningsområden för registret som enligt vår mening bör vara bestämmande för införande och lagring i detta, d.v.s. för själva registerföringen.

I förslagets 1 § första stycket fastslås principen att TDS är ett enda register.

Med avgifter avses i förslagets 2 § 1 samtliga de andra pålagor än skatter som blir aktuella i ett tullärende, även räntor. Bestämmelsen i 2 § 4 avses täcka även de sammanställningar av uppgifter som tullen inom sitt verksamhetsområde skall tillhandahålla andra myndigheter.

En snäv ändamålsbeskrivning innebär att möjligheterna att bearbeta registerinnehållet begränsas. Användningen av registret får nämligen endast ske i överensstämmelse med dess ändamål. En god registerkvalitet förutsätter att ändamålsbeskrivningen inte görs för omfattande. För tydlighetens skull föreslår vi att det anges i registerlagen att en registeransvarig myndighet särskilt skall iaktta att uppgifterna endast får bearbetas i enlighet med registrets ändamål (förslagets 9 §).

Uppgifterna används främst för verksamheten vid tullen. De har emellertid betydelse även för verksamheten hos andra myndigheter. Enligt 114 § TL skall tullmyndigheterna på begäran tillhandahålla Sveriges riksbank, riksskatteverket, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, statens pris- och konkurrensverk och länsskattemyndigheterna uppgifter som förekommer hos tullmyndigheterna och som rör import eller export av varor. En väsentlig del utgör vidare uppgiftslämnandet till statistiska centralbyrån (SCB). Dessa myndigheter förutsätts även i fortsättningen ha tillgång till uppgifterna. Enligt 14 kap. 1 § andra meningen sekretesslagen (1980:100) hindrar inte heller sekretess att uppgifterna lämnas ut när uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning.

När det gäller SCB:s tillgång till uppgifter synes författningsregleringen emellertid vara otydlig. Enligt tullagen och tullförordningen har GTS huvudansvaret för att samla in uppgifter för statistiskt ändamål. De enskildas skyldighet att i tullärenden lämna uppgifter för statistiskt ändamål har sin grund i 45 § TL. Enligt 23 § TuF meddelar GTS efter samråd med bl. a. SCB föreskrifter om uppgiftsskyldigheten. I avvaktan på att statistikregelutredningen (C 1987:03) föreslår en reglering på området har vi ansett det nödvändigt att särskilt övergångsvis reglera SCB:s rätt att på medium för ADB få ut uppgifter ur tullregistret (punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förslaget).

I övrigt fordrar ändamålsbestämmelserna i förslagets 2 § inte någon kommentar här.

Endast tullmyndigheterna skall ha terminalåtkomst till TDS när registret tas i drift. Huvuddelen av de myndigheter utanför tullverket som enligt lag har rätt att få ut uppgifter från TDS skall endast få tillgång till uppgifterna på pappersdokument. Det skulle enligt vår mening föra för långt att beakta denna användning vid beskrivningen av ändamålet med registret. Vi återkommer till frågan om utlämnande på ADB-medium, se avsnitt 4.2.5.

Registrets avgränsning i förhållande till vissa andra register bör klargöras. Vi har föreslagit att registerlagen betecknas tullregisterlag. Den nuvarande tullregisterförordningen (1987:864) kan då missförstås. Tullregisterförordningen avser enligt 1 § och 10 a § lagen (1965:94) om polisregister m. m. ett register som förs hos tullen för att tjäna till upplysning om brott eller om någons personliga förhållanden i övrigt, i den mån det behövs för den brottsbekämpande verksamhet som

ankommer på tullen. Detta register avses att föras helt skilt från TDS. I de föreskrifter för verkställighet som GTS meddelat med stöd av 9 § tullregisterförordningen har registret betecknats "tullverkets spaningsdiarium (SPADI)". Med anknytning till denna benämning föreslår vi att förordningen i stället betecknas "förordningen (1987:864) om tullverkets spaningsregister", medan de bestämmelser som behövs i anslutning till tullregisterlagen kan tas in i en "tullregisterförordning".

Tullen kommer även att föra vissa andra register vid sidan av TDS.² Dessa utgörs i allt väsentligt av personal- och ekonomiadministrativa system.

För tydlighetens skull bör det i tullregisterlagen anges att den lagen inte gäller tullens spaningsregister eller övriga register som regleras i annan ordning (1 § andra stycket).

Vidare bör en hänvisning tas in i tullregisterlagen till de regler om förfarandet som finns i tullagen (1 § tredje stycket).

4.2.2 Förfogande och registeransvar

Som framgått under avsnitt 2.4 är tullverket organiserat så att olika centrala, regionala och lokala enheter utgör myndigheter var för sig. Upptagningarna i TDS kan dessutom vara fysiskt lokaliserade till olika orter. Den geografiska placeringen av databärare och dator har emellertid ingen betydelse för frågan om ansvaret för registret eller för att avgöra om ett eller flera regis-

²Tullens personaladministrativa system (PA), SLÖR, System S - TEMOS och författningsregistret i Rättsdatasystemet (se SOU 1987:40 s. 116 ff.).

ter föreligger i datalagens mening.³ Registeransvarig är nämligen enligt 1 § datalagen den för vars verksamhet registret förs, om han förfogar över detta. Förfoganderätt innebär behörighet såväl att påverka (tillföra, ändra) innehållet i registret (lagringsenheten) som att överföra innehållet till läsbar form (ta fram en tillgångsenhet).

GTS och tulldirektionerna liksom de lokala myndigheterna, distriktstullkammare, tullkammare och tullstationer, fullgör uppgifter för vars ändamål TDS skall föras. Så länge ett dokument lagras i tullens centraldator har en tulltjänsteman, oberoende av vilken lokaldator hans terminal är knuten till, möjlighet att förfoga över lagrade data. Tekniska begränsningar i hans behörighet kan dock hindra detta. Meningen är att den maskinella tullkontrollen av uppgifterna i ett elektroniskt dokument omedelbart och automatiskt skall ske i centraldatorn sedan kontrollen av dokumentets äkthet utförts. Ärendena fördelas då på grön respektive röd kanal. Endast det ärende som hamnat i röd kanal skall lagras i den lokaldator där ärendet aktualiseras innan det överförs för arkivering hos näringsidkarens kontrolltullanstalt. Beträffande ett ärende som hamnat i grön kanal överförs en uppgift om att ärendet klarmarkerats jämte ytterligare någon identifierande uppgift till den lokaldator som handläggande tullmyndighets terminaler arbetar mot. Arkivering sker emellertid i den lokaldator som är anknuten till näringsidkarens kontrolltullanstalt.

När ett ärende blivit lagrat i en lokaldator, har normalt varken GTS eller myndigheter knutna till en annan lokaldator möjlighet att uppdatera ärendet. De kan emellertid ta del av uppgifterna.

³Prop. 1973:33 s. 118 f. och Seipel, IRI 1988:1, s. 67 (intagen som bilaga 2 till SOU 1988:64).

Rätten att ta del av uppgifter i registret och att påverka dess innehåll bör enligt vår mening av integritetsskäl inte omfatta hela registret för samtliga tullmyndigheter. Detta är emellertid både en fråga om vilka rättsliga begränsningar som bör gälla och en rent teknisk fråga om vilka maskinella spärrar för behörighet som avses bli inrättade. I princip bör emellertid denna rätt administrativt begränsas för varje myndighet och användare så att en tulltjänsteman endast har den åtkomst som han behöver för att fullgöra sina arbetsuppgifter inom ramen för registrets ändamål.

I fråga om rätten att påverka registrets innehåll har GTS sådana funktioner rörande bl. a. överprövning av beslut, debitering, uppbörd, statistik och samordning samt ledning och planering av verksamheten att styrelsen bör ha rätt att förfoga över hela registret; även såvitt gäller de enskilda ärendena (förslagets 3 § första stycket). Tulldirektionerna bör på grund av sin samordnande funktion ha förfoganderätt över registret såvitt avser de ärenden som rör direktionen och dess underordnade tullmyndigheter. De lokala myndigheterna skall endast äga rätt att påverka registrets innehåll rörande de enskilda tullärenden de handlägger. Däremot kommer de att kunna ta del av innehållet i de gemensamma stödsystemen för tulltaxa och kontroll m. m. I den mån en tullmyndighet har ett ansvar för ett ärende eller andra uppgifter vid en annan tullmyndighet måste rätt till åtkomst i TDS av dessa uppgifter naturligtvis föreligga (förslagets 3 § andra stycket). Samtliga tullmyndigheter kommer vidare att kunna registrera bl. a. uppgifter rörande kontrollfunktioner. De delar av registret som endast GTS skall kunna påverka, t. ex. taxesystemet, är övriga tullmyndigheter inte registeransvariga för. En sådan inskränkning blir en direkt följd av en teknisk

begränsning för övriga myndigheter att påverka registrets innehåll i den delen.

GTS skall alltså ha registeransvar för TDS i dess helhet och övriga tullmyndigheter till den del deras handläggning kräver både tillgång till och rätt att påverka innehållet i personregistret.

Det dataserviceföretag som på uppdrag av tullen skall ha hand om befordran av elektroniska dokument till centraldatorn samt mottagning från denna och sortering och dirigerig till rätt elektronisk brevlåda av elektroniska dokument från tullen till enskilda näringsidkare kan inte anses vara registeransvarig i datalagens mening.⁴

I den mån någon fråga med anknytning till registeransvaret för upptagningar i mottagningsfunktionen skulle aktualiseras i praktiken måste GTS enligt vår mening bära detta registeransvar. Registerföringen i mottagningsfunktionen sker uteslutande för att befordringen av meddelanden skall säkerställas. Endast i något undantagsfall skall det föreligga rätt att ta del av uppgifter i mottagningsfunktionen. Mot denna bakgrund finner vi inte skäl att föreslå särskilda regler för denna funktion.

De näringsidkare som ges rätt att kommunicera elektroniskt med tullen påverkar registret genom att sända in elektroniska dokument för lagring. De skall även ha rätt att överföra registret till läsbar form i den omfattning som följer av rätten till partsinsyn. Det vore inte rimligt att varje näringsidkare som tillåts att kommunicera elektroniskt i stället för att använda

⁴Prop. 1973:33 s 119.

pappersdokument skulle bli registeransvarig i datalagens mening. Med hänsyn till den snäva ändamålsbeskrivning som givits kan registret nämligen inte anses vara fört för uppgiftslämnarnas verksamhet. Det är följaktligen endast tullmyndigheterna som är registeransvariga.

4.2.3 Registrets innehåll

Beskrivningen av registrets struktur, se avsnitt 2.5.1, ger i huvudsak besked även om vilka uppgifter registret kommer att innehålla. En del av de uppgifter som skall registreras är av integritetskänsligt slag. Det är enligt vår mening av vikt att karaktären på de uppgifter som får föras in i registret slås fast redan i lag. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör, inom ramen för registrets ändamål och den i lagen angivna ramen för dess innehåll, bemyndigas att meddela de närmare föreskrifter som kan behövas rörande registerinnehållet (förslagets 4 § andra stycket).

En nödvändig men också tillräcklig begränsning av kravet på uppgiftslämnande i deklarationer och anmälningar m.m. föreligger enligt vår mening när det i 4 § första stycket 1 anges att tullregistret skall innehålla de uppgifter som importörer och exportörer är skyldiga att lämna i samband med import och export. Vilka dessa uppgifter är framgår av tullagen och de närmare bestämmelser som givits av regeringen och GTS med stöd av bemyndiganden enligt tullagen.

De uppgifter med nära anknytning till en näringsidkares identitet som TDU anser behövs i registret (4 § första stycket 8) är namn, firma, person- och organisationsnummer, adress, telefonnummer, branschkod samt postgiro- och bankgironummer. Det är visserligen angeläget med en

klar avgränsning av vilka sådana uppgifter som får förekomma i registret men enligt vår mening bör denna detaljreglering kunna ske i förordning.

Tullen skall även erhålla uppgifter på datamedium från vissa andra register, såsom uppgifter om registrerade skattskyldiga och uppgifter om import- och exportlicenser. Uppgifterna skall föras in i TDS. Det blir därmed fråga om sambearbetning av registren. Enligt 2 § andra stycket 4 datalagen behövs tillstånd av datainspektionen för sambearbetning av personuppgifter som inhämtats från något annat personregister om inte registreringen av uppgifterna eller utlämnandet av dessa sker med stöd av författning, datainspektionens beslut eller den registrerades medgivande. Enligt vår mening bör en reglering av denna sambearbetning ske i lag såvitt avser de uppgifter som används mest frekvent. Vi föreslår ett stadgande där både de myndigheter vars register uppgifter skall hämtas från och uppgifternas art anges (5 §).

Det är i övrigt inte helt klart vilka rutiner som avses komma till användning vid uppgiftslämnandet från andra myndigheter till tullen. I den mån sambearbetning blir aktuell bör detta regleras i förordning eller genom beslut av datainspektionen för varje enskilt fall.

Eftersom rutinen med tullid kommer att ha en central roll vid uppgiftslämnandet, handläggningen av ärenden och sökningen i TDS är det enligt vår mening lämpligt att ange detta begrepp i registerlagen (6 §). Från språklig synpunkt kan det visserligen riktas kritik mot uttrycket "tullid". Vi har emellertid funnit att det vid utvecklingen av systemet redan har använts på ett självklart och naturligt sätt och vi vill undvika att

föra in ett annat begrepp i lagtexten som sedan förmodligen aldrig skulle komma att användas.

DOK har i betänkandet (SOU 1987:31) Integritetsskyddet i informationssamhället 4, föreslagit en inskränkning i rätten att använda personnummer. Förslaget är nu föremål för överväganden inom justitiedepartementet. Enligt den föreslagna lydelsen skall visserligen personregister som medgivits i lag eller förordning inte beröras och enligt vår mening bör det inte möta hinder att använda personnummer inom TDS. Vi föreslår att detta får framgå av tullregisterlagen genom att även personnummer anges som ett grundläggande sökbegrepp (6 §). För att undvika missförstånd bör därvid även organisationsnummer nämnas eftersom huvudparten av de näringsidkare som kommer att lämna uppgifter elektroniskt har ett sådant nummer.

Genom beteckningen grundläggande sökbegrepp framgår att även andra sökbegrepp är tillåtna inom ramen för ändamålet med TDS. Vilka som skall ha tillstånd att använda andra sökbegrepp får regleras genom tekniska begränsningar i åtkomsten till TDS eller i bestämmelser på lägre nivå.

Exportsystemet och vissa stödsystem avses tas i bruk först. Även uppgifter som inte registreras elektroniskt vid lagens ikraftträdande har emellertid beaktats här, eftersom utvecklingsarbetet redan nått det stadium att behovet av författningsreglering kan identifieras. Dessutom är lagförslagen i dessa delar viktiga att bedöma redan nu för att sammanhanget i systemet skall kunna upprätthållas. På detta sätt läggs en yttre ram fast genom ett riksdagsbeslut, medan registreringens detaljer bör kunna anpassas smidigt till det fortsatta införandet av nya delar av det planerade systemet.

4.2.4 Terminalåtkomst

Endast tullmyndigheterna skall ha terminalåtkomst till TDS i den utformning av systemet vi haft att utgå från (förslaget 7 §). Med hänsyn till skyddet för registrerade fysiska personers integritet är det en naturlig utgångspunkt att åtkomsten till register av aktuellt slag begränsas så att denna bara omfattar uppgifter som behövs i den enskilda myndighetens verksamhet. En sådan begränsning kan inte knytas geografiskt t. ex. till den kontrolltullanstalt som en näringsidkare hör till, eftersom en tulltjänsteman vid en annan tullmyndighet kan behöva ta del av uppgifter inom ramen för en handläggning av ett ärende.

Den säkraste metoden att förhindra integritetskränkande spridning av uppgifter från TDS är naturligtvis att avstå från att registrera vissa känsliga uppgifter eller att införa tekniska begränsningar av sök- och bearbetningsmöjligheterna. Till den del sådana metoder inte är en framkomlig väg delar vi DOK:s bedömning att rättsliga begränsningar av bearbetnings- och sökmöjligheterna bör kunna användas i betydligt större utsträckning än som hittills varit vanligt i registerförfattningarna.⁵ Vårt förslag till begränsning av rätten till åtkomst till uppgifterna är dock av allmän natur (7 § andra stycket). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela de närmare föreskrifter som behövs rörande tullmyndigheternas rätt till terminalåtkomst (7 § tredje stycket). Med denna teknik kan rätten till åtkomst till uppgifterna, vid behov, preciseras närmare.

⁵Se SOU 1988:64 s. 76 ff., särskilt s. 79.

Även näringsidkarna skall ha rätt att ta del av vissa uppgifter i registret med stöd av rätten till partsinsyn (se avsnitt 5.3). Vissa stödsystem såsom tulltaxa m. m. kommer givetvis att vara offentliga. När det gäller tullärendena kommer den enskilde näringsidkaren dock att ha åtkomst endast till uppgifter i egna ärenden.

Vid den slutliga utformningen av systemet anser vi det väsentligt att erinra om kravet att ett ADB-system skall ordnas med beaktande av rätten att ta del av allmänna handlingar.

4.2.5 Utlämnande på medium för ADB m. m.

Möjligheterna att snabbt kombinera maskinläsbara uppgifter som lämnas vid olika tidpunkter och för olika syften kan ge resultat som framstår som oförutsedda och stötande. En förutsättning för att uppgifter ur ett personregister skall få lämnas ut i maskinläsbar form är därför att utlämnandet regleras genom föreskrifter i författning eller genom ett beslut av datainspektionen.

Som framgått skall tullmyndigheterna enligt 114 § TL lämna uppgifter åt några andra myndigheter. Till vissa av dem skall uppgifterna dessutom överlämnas i maskinläsbar form. Kommerskollegium och statens jordbruksnämnd avses få uppgifter om i vilken omfattning meddelade licenser rörande export och import utnyttjats. SCB skall enligt den redan behandlade punkten 2 i övergångsbestämmelserna till vårt förslag till registerlag erhålla utdrag ur tullärenden för handelsstatistiken. Riksskatteverket avses få tillgång till import- och exportuppgifter på ADB-medium angående de skattskyldiga som är registrerade hos verket. Vissa skatter och avgifter

skall nämligen beträffande registrerade skattskyldiga erläggas till riksskatteverket i stället för tullverket. Vidare skall riksrevisionsverket erhålla material på datamedium för att utföra en del av bokföringen.

I övrigt skall uppgifter endast utlämnas på pappersdokument.

I registerlagen bör det anges till vilka myndigheter uppgifter får lämnas ut i maskinläsbar form (8 §). Närmare bestämmelser om vilka uppgifter som får lämnas ut och för vilket ändamål utlämnandet får ske bör meddelas i en tullregisterförordning. Till ledning för denna reglering ligger riksdagens beslut om utlämnande av uppgifter från GTS till andra myndigheter i 114 § TL. Det får ankomma på var och en av de myndigheter som tar emot uppgifterna att ta närmare ställning till i vilken mån uppgifterna skall föras in i den mottagande myndighetens ADB-register samt att överväga behovet av att ansöka om tillstånd enligt datalagen för en sådan registrering.

4.2.6 Bevarande, gallring och övriga frågor

Flertalet uppgifter i tulldatasystemet bör efter en viss tid kunna gallras ut. Det förefaller osannolikt att uppgifterna i normalfallet skall behöva bevaras längre än sex år från det att uppgiften lämnades (förslagets 10 §). Eftertulltaxering får inte, utan den tullskyldiges samtycke, ske senare än fem år efter den dag då varan anmäldes till förtullning (21 § TL). Överklagande i särskild ordning (103 § TL) får ske senast fem år efter den dag då beslutet om fastställelse meddelades. Enligt lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m. m. preskriberas bl. a. en fordran

som drivs in enligt tullagen som huvudregel efter fem år. Det straffrättsliga ansvaret för en varusmuggling som inte är att bedöma som grov och som inte heller rör narkotika preskriberas efter fem år.

Anses det att någon uppgift skall bevaras längre bör det vara regeringens sak att besluta om förlängd bevarandetid. I den mån registren innehåller räkenskaps- eller annat material för vilket det i lag eller förordning föreskrivs längre bevarandetid skall givetvis den tiden gälla (förslagets 10 § andra stycket, jfr. 22 § bokföringslagen/1976:125/).

För att det tydligt skall framgå att regeringen även kan föreskriva kortare bevaringstid, t. ex. av elektrotekniska dokument vars tullid inte återopas inom rimlig tid, har vi valt uttryckssättet att regeringen får föreskriva annan tid för bevaring av vissa uppgifter.

Enligt vår mening finns det även ett intresse att bevara material för framtiden, framförallt för forskningsändamål. Vi har dock i vårt förslag följt de principer som gäller för bl. a. skatteregisterlagen, vilket innebär att inget material sparas för framtiden. Frågorna om gallring och arkivering är emellertid nu föremål för överväganden i andra lagstiftningsärenden med anledning av förslag som lagts fram i betänkandena Integritetsskyddet i informationssamhället 3 (Ds Ju 1987:8), Arkiv för individ och miljö (SOU 1987:38) och Öppenhet och minne (SOU 1988:11). Behovet av att bevara material för framtiden får avgöras i det sammanhanget.

För att anpassa reglerna om gallring till praktiska rutiner bör det anges att uppgifterna skall gallras senast tre månader efter bevaringstidens utgång.

Bestämmelsen har tagits in i förslagets 10 §.

Vid anlitaandet av ett dataserviceföretag för att förmedla de elektroniska dokumenten uppkommer frågor om tystnadsplikt. Tekniska åtgärder skall vidtas för att förhindra läsning av elektroniska dokument som är under transport från en näringsidkare till tullen. Det torde emellertid inte helt kunna förhindras att personal vid det dataserviceföretag som tullen avses anlita för att förmedla dokumenten får tillgång till uppgifter om andras ekonomiska och personliga förhållanden. I fråga om tulltjänstemännens tystnadsplikt gäller bestämmelserna i sekretesslagen. För personalen vid det dataserviceföretag som avses sköta mottagningsfunktionen (se förslagets 11 § första stycket och avsnitt 3.3 under överväganden) bör enligt vår mening i registerlagen införas en föreskrift om tystnadsplikt, straffsanktionerad enligt 20 kap. 3 § BrB. En sådan föreskrift kan lämpligen utformas efter förebild av vad som enligt 53 § TL gäller för den som i verksamhet vid tullupplag m. m. tar befattning med handlingar som lämnas för tullklarerings (se förslagets 11 § andra stycket). Det bör nämnas att en sådan bestämmelse, liksom den i 53 § TL, medför att meddelarfrihet kommer att råda på området. Övriga bestämmelser om mottagningsfunktionen kan tas in i en tullregisterförordning.

En oriktig eller missvisande personuppgift som ingår i ett dataregister skall enligt 8 § datalagen rättas, ändras eller uteslutas om det inte saknas anledning att anta att otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet skall uppkomma. Bestämmelsen innehåller vidare vissa regler om förfarandet, såsom att den registeransvarige utan dröjsmål skall företa skälig utredning när anledning till misstanke att en personuppgift är oriktig eller missvisande förekommer. Det är

viktigt att de registeransvariga myndigheterna skapar goda rutiner för rättelse. Det bör ske efter samråd med datainspektionen. Vi vill även erinra om att varje tullmyndighet är skyldig att utse en eller flera personer som skall bistå de registrerade vid misstanke om att en oriktig eller missvisande uppgift föreligger (8 § fjärde stycket datalagen).

För en myndighet som vid handläggningen av mål eller ärende använder sig av en upptagning för ADB finns en bestämmelse i 14 § datalagen om skyldighet att, i läsbar form, tillföra upptagningen till "handlingarna i målet eller ärendet", om inte särskilda skäl föranleder annat. Syftet är att man i efterhand enkelt skall kunna göra klart vilka uppgifter i ett register som påverkat ett beslut. Vid elektroniskt uppgiftslämnande till tullen kommer det normalt inte att upprättas någon akt hos tullen med pappersdokument. Om ett krav på överföring av använda upptagningar till läsbar form skulle upprätthållas inom TDS skulle detta leda till en dyrbar dubbel-lagring av uppgifter. En stor del av rationaliseringsvinsten skulle dessutom gå förlorad (se även avsnitt 4.3). Bevaring och avgränsning av ADB-lagrade uppgifter genom utskrifter behövs inte med hänsyn till den struktur som blir följd av att uppgifter bevaras i elektroniska dokument och att alla uppgifter som rör ett ärende blir möjliga att söka med ett tullid som sökbegrepp. Vi anser således att det föreligger sådana särskilda skäl som sägs i 14 § datalagen att underlåta att tillföra upptagningen i läsbar form till handlingarna i ärendet.

4.3

Särskilt om bokföringsunderlaget

Bokföring, hos tullen eller en näringsidkare, kan bestå av verifikationer, bokföringsböcker och annat räknenskapsmaterial. Materialet kan enligt 10 § första stycket 1 och 2 bokföringslagen bestå av ett direktmedium, dels material i vanlig läsbar form (traditionella pappersdokument) och dels annat material med registrering i mikroskrift som kan läsas med förstoringshjälpmedel. Materialet kan emellertid även bevaras på ett maskinmedium⁶ såsom magnetband, om det genom omedelbar utskrift kan tas fram på ett direktmedium (10 § första stycket 3). Maskinmedier får emellertid inte användas för sammanfattningar av huvudbokföringen och inte heller samtidigt för både verifikationer och grundbokföring (10 § andra stycket), den s. k. varannanlänksprincipen. Staten är visserligen inte bokföringsskyldig enligt bokföringslagen men enligt förordningen (1979:1212) med föreskrifter om statliga myndigheters bokföring, gäller samma regler i allt väsentligt.

En slutsats som vi dragit är att det vid användning av ADB-teknik inte torde gå att på ett naturligt sätt finna ett fysiskt föremål som kan sägas utgöra själva dokumentet. Av 10 § bokföringslagen framgår emellertid att bokföringsmaterialet kan utgöras av t. ex. ett "magnetband ... med registreringar".

Bokföringslagen bygger på att det skall finnas flera fysiska exemplar - länkar - som en garanti för en säker bevaring av underlag för en kontroll. ADB-tekniken däremot är utformad så att användaren närmast bortser från hur lagringen går till. Lagringsenheten fyller

⁶Se avsnitt 2.1.2 not 2.

inte samma läsande och bevarande funktion som ett pappersdokument.

Det av oss i detta betänkande föreslagna elektroniska dokumentbegreppet i förening med tekniska metoder för äkthetskontroll aktualiserar vissa frågor om huruvida det elektroniska dokumentet får utgöra en verifikation i bokföringslagens mening utan att dokumentet behöver tas ut på ett papper eller ett annat direktmedium. För en säker hantering såsom verifikationer av de elektroniska dokument som kommer att sändas från och till näringsidkare krävs ytterligare överväganden som vi är beredda att återkomma till i nästa fas av utredningsarbetet.

4.4

Skadestånd

Enligt 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen (1972:207) skall staten ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten svarar. Ersättningssskyldighet föreligger emellertid endast om de krav har blivit åsidosatta som med hänsyn till verksamhetens art och ändamål skäligen kan ställas på dess utövning (den s. k. standardregeln).

Uppgifterna i TDS kommer i huvudsak att ha anknytning till näringsidkare som är juridiska personer men även uppgifter rörande fysiska personer kommer att föras in. Därmed föreligger ett personregister i datalagens mening. En skadestandsregel i 23 § datalagen gäller emellertid endast "personuppgifter"⁷ som fått ett oriktigt

⁷Prop 1973:33 s. 149. - En personuppgift är enligt 1 § datalagen en upplysning som avser enskild person. Enligt motiven är det inte möjligt att göra någon närmare precisering av vilka uppgifter som avses (prop. 1973:33 s. 115 och s. 117).

eller missvisande innehåll, alltså inte när uppgiften rör en juridisk person eller eljest saknar erforderlig personanknytning. Enligt skadeståndsregeln i datalagen gäller ett rent strikt ansvar för oriktiga eller missvisande uppgifter i personregister om enskilda. Den registeransvarige skall ersätta uppkommen skada, även av ideell natur.

Med tullens datorisering följer vissa nya riskmoment för importörer och exportörer. Gods och transportmedel kan t. ex. komma att försenas till följd av fel i TDS.

Rekvisitet "vilseledande"⁸ anses för straffrättens del inte uppfyllt om manipulationen endast påverkar procedurerna i en dator och inte någon människa. På motsvarande sätt kan en dator inte heller anses oaktsam i skadeståndslagens mening. Erfarenheten visar att det redan vid pappersbaserade förfaranden inom åtskilliga myndighetsfunktioner kan uppkomma fråga om att ett fel är "anonymt". Det kan också vara flera smärre samverkande faktorer som kan ligga bakom ett fel och som tillsammans kan grunda ett skadeståndsansvar för det allmänna. För ansvar enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen krävs inte heller att man kan peka ut en viss funktionär. Det räcker att konstatera att fel eller försummelse begåtts av någon inom myndigheten.⁹ ADB-tekniken medför emellertid att fel kan uppkomma genom missöden där ett fel i procedurerna är så "avlägsat" från ett mänskligt handlande att det kan vara svårt att på ett naturligt sätt härleda något ansvar till människor verksamma inom

⁸Se om 9 kap. 1 § andra stycket BrB i avsnitt 6.

⁹Bengtsson m. fl., Skadestånd, 3 u., s. 127.

myndigheten. Något vållande genom en person¹⁰ kan alltså inte konstateras, i varje fall inte om detta begrepp skall ha någon mening.¹¹

Datoriseringen inom näringslivet och den offentliga verksamheten medför att det kan finnas skäl att överväga en generell skärpning för fel i samband med ADB. Vi har övervägt en regel om skärpt skadeståndsansvar för tullen i fråga om verksamheten i TDS. Frågan är komplicerad och det har inte varit möjligt att presentera ett förslag i detta delbetänkande.

Gällande bestämmelser får enligt vår mening anses täcka behovet av skadeståndsregler för verksamheten i TDS i sådan utsträckning att det inte bör anses nödvändigt med en särskild skadeståndsregel för att TDS skall kunna tas i drift.

Den verksamhet som bedrivs i den s. k. mottagningsfunktionen bör enligt vår mening anses vara sådan att den direkt ansluter till den myndighetsutövning som sker hos tullen. Vi är angelägna att framhålla att det allmännas skadeståndsansvar bör omfatta verksamheten hos mottagningsfunktionen. Det är tullen som gentemot näringsidkarna skall svara för fullgörandet av mottagningsfunktionens verksamhet. Denna verksamhet måste enligt vår uppfattning anses äga rum "vid myndighetsutövning".

Fortsättningsvis redovisar vi i detta avsnitt några av de faktorer som är av betydelse vid närmare överväganden

¹⁰En skada kan t. ex. inte föras tillbaka på oakt-samhet hos någon funktionär hos myndigheten om en inköpt beprövad programvara plötsligt visar sig vara behäftad med ett fel.

¹¹Prop. 1973:33 s. 148.

om ett införande av en särskild skadeståndsregel för ett datorsystem som TDS.

Regeringen har i april 1989 till lagrådet överlämnat ett förslag till kontobaserat aktiesystem (VPC-förslaget). Vidare har nyligen en promemoria rörande en översyn av skadeståndslagens regler om statens och kommuns skadeståndsansvar upprättats (Bengtsson, Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, Ds 1989:12). Statsmakternas slutliga ställningstaganden i dessa ärenden kan få betydelse även för system som TDS.

De svårigheter vi funnit när det gällt att utforma en bestämmelse om ett skärpt skadeståndsansvar för staten inom TDS har främst rört

- vilka typer av fel som skall omfattas och hur ett sådant felbegrepp bör utformas,
- eventuella begränsningar av ett skärpt ansvar,
- vilket ansvar tullens uppdragstagare bör ha och
- hur en avgränsning mot andra regler om skadestånd bör utformas.

Det framstår som naturligt att ett skärpt ansvar för staten bör gälla endast vissa typer av fel, t. ex. fel till följd av oavsiktliga tekniska brister i program- eller maskinvara eller till följd av otillåtna manipulationer med systemet. Det framstår som naturligt att från dessa "ADB-fel" skilja sådana handläggningsfel som inte har sin grund i databehandlingen som sådan utan endast innebär att en felaktig åtgärd, ett felaktigt beslut eller något annat misstag återges så som det matats in i TDS.

En gränsdragning till visst slag av uppgifter finns i 23 § datalagen. En regel om skärpt skadeståndsansvar inom TDS torde emellertid väsentligen behövas för andra

kategorier av fel. En svårighet skulle bli att klart avgränsa de fel där ett skärpt ansvar bör komma i fråga.

En annan fråga gäller hur en rimlig fördelning mellan staten och näringsidkarna av risken för skada borde utformas. Näringsidkarna måste, i vart fall i någon mån, själva bära risken för vissa fel.

För VPC-systemets del har en regel om säljarens ansvar mot köparen för dröjsmål, som upptagits i lagrådsremissen till ny köplag ansetts vara av intresse. Det krävs närmare överväganden om en motsvarande tillämpning på TDS kan medföra en lämplig ansvarsfördelning.

Ett fel i mottagningsfunktionen eller i samband med överföringen till centraldatorn måste principiellt anses falla inom området för statens ansvar gentemot en näringsidkare. Näringsidkarna skall inte ha något förvaltningsrättsligt förhållande med det dataserviceföretag som avses sköta mottagningsfunktionen. Något civilrättsligt förhållande avses inte heller förligga i fråga om de funktioner som ingår i mottagningsfunktionen, ytterst enligt avtalet mellan tullen och dataserviceföretaget. En annan sak är att en näringsidkare kan avtala med dataserviceföretaget om andra tjänster i samband med ett elektroniskt uppgiftslämnande. Frågan är emellertid om dataserviceföretaget och övriga anlitade uppdragstagare, bör bära någon form av skärpt ansvar. Denna fråga kräver en närmare genomgång av den slutliga utformningen av TDS och trepartsförhållandet näringsidkare - tull - dataserviceföretag.

Som redan nämnts kan det vara svårt att dra en gräns mellan skada på grund av en oriktig eller missvisande personuppgift i ett register och annan skada som tullen p.g.a. sitt ansvar för TDS skall svara för. Uppgifter -

däribland personuppgifter - skall lämnas av tullen till olika myndigheter, i vissa fall på datamedium. Vid en tillämpning av 23 § datalagen kan även ersättning för ren ideell skada utgå, dels vid felaktiga personuppgifter i TDS och dels vid brott mot 20 eller 21 § datalagen.

I VPC-förslaget har bestämmelsen om ett skärpt ansvar för staten gjorts tillämplig med uteslutande av 23 § datalagen. Intresset av att ge ett vidsträckt skydd mot integritetsintrång väger emellertid tungt inom TDS. Även denna fråga skulle fordra närmare överväganden i ett utredningsarbete om ett skärpt skadeståndsansvar för "ADB-fel" inom TDS.

4.5 Sekretess

Tillämpningen av gällande bestämmelser på TDS

Uppgifterna i TDS omfattas av offentlighetsprincipen.

De uppgifter i TDS som inte omfattas av sekretess skall givetvis vara tillgängliga för allmänheten och för myndigheterna i den utsträckning som medges enligt vanliga regler. Som exempel på sådana offentliga uppgifter kan nämnas uppgifterna i tulltaxesystemet inom TDS. Men också de uppgifter som gäller tulltaxeringsbesluten är offentliga. TDS måste ordnas så att en god offentlighetsstruktur kan iakttas när framställningar med stöd av offentlighetsprincipen behandlas hos en tullmyndighet.

Andra uppgifter i TDS - och det rör flertalet uppgifter i de elektroniska dokumenten - omfattas av sekretess enligt bestämmelserna i sekretesslagen. I fråga om

tullens verksamhet gäller sekretess på grund av flera skyddsintressen.

Enligt de närmare bestämmelserna i 4 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen gäller sekretess med hänsyn till tullens verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn. Bestämmelserna rör förberedelser för granskning av olika slag och pågående granskning inklusive säkringsåtgärder enligt bevissäkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen och lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter.

Sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott gäller även hos tullmyndigheterna (enligt 5 kap. 1 § sekretesslagen). Denna sekretess gör sig främst gällande i fråga om uppgifter i spaningsregistret, som ligger utanför TDS. Uppgifter i TDS omfattas enligt vår bedömning inte av sekretessen enligt denna bestämmelse.

Sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskildas ekonomiska förhållanden gäller i vissa avseenden i tullens verksamhet enligt 8 kap. 6 § sekretesslagen och 2 § sekretessförordningen (1980:657), jämte bilagan till förordningen. I första hand är punkt 54 i bilagan, som bl. a. avser tillståndsgivning och tillsyn enligt tullagen, tillämplig i tullens verksamhet. Även andra punkter i bilagan kan bli aktuella att tillämpa.

Sekretess med hänsyn till skyddet för enskildas förhållanden av såväl personlig som ekonomisk natur gäller hos tullen enligt reglerna i bl.a. 9 kap. 1, 2, 4, 17 och 18 §§ sekretesslagen. Meddelarfrihet gäller enligt 16 kap. 1 § sekretesslagen inte i fråga om sådan sekretess som avses i 9 kap. 1-4 §§.

Enligt 9 kap. 1 § första stycket sekretesslagen gäller sekretess i tullens verksamhet som avser bestämmande av tull eller annan skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Uppgift hos tullverket får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men (s. k. omvänt skaderekvisit). Eftersom huvudregeln innebär att presumptionen är för sekretess, blir utrymmet för att lämna ut uppgifter från tullen begränsat. Av andra stycket framgår att med skatt avses bl.a. tull, annan indirekt skatt, prisregleringsavgift och liknande avgift.

I tredje stycket av samma paragraf görs undantag från sekretessen för beslut varigenom skatt bestäms. Ett tulltaxeringsbeslut är alltså offentligt. Upptas beslutet på en tulldeklaration, gäller undantaget från sekretessen bara själva beslutet, medan reglerna i första stycket skall tillämpas på innehållet i tulldeklarationen.

Bestämmelsen i 9 kap. 2 § första stycket 1 p. sekretesslagen omfattar sekretess i ärenden om kontroll beträffande skatt eller om säkringsåtgärd i samband med sådan kontroll samt i annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte faller under 9 kap. 1 §. Detta stadgande gäller bl.a. verksamhet som består i annan tullklarering än förtullning eller i faktisk verksamhet, såsom rutinemässig fysisk kontroll av gods och transportmedel.

Bestämmelsen om sekretess för statistik i 9 kap. 4 § är tillämplig även på insamling och beredning av handelsstatistik. Sekretessen är absolut, med undantag för att uppgifter får lämnas ut i vissa angivna fall.

Tillgången myndigheter emellan till uppgifter i tulldataregistret föreslås bli reglerad i 8 § tullregisterlagen såvitt gäller utlämnande på medium för automatisk databehandling.

I övrigt provas andra myndigheters rätt att ta del av sekretessbelagda uppgifter hos tullverket eller dess verksamhetsgrenar främst enligt bestämmelserna i 1 kap. 5 § (nödvärdigt uppgiftslämnande) och 14 kap. 1 och 3 §§ sekretesslagen (generalklausulen). I 114 § TL föreskrivs om skyldighet för tullen att lämna ut uppgifter till vissa angivna myndigheter.

Såvitt gäller allmänhetens rätt att ta del av upptagningar för ADB hos myndigheter gäller särskilda bestämmelser i 15 kap. 9 - 13 §§ sekretesslagen. 9 § innehåller bl.a. en erinran om att en myndighet som i sin verksamhet använder ADB skall ordna denna med beaktande av offentlighetsintressena. 10 § gäller enskildas rätt att använda s.k. presentationsterminaler under vissa förutsättningar. 11 § anger särskilda regler om dokumentationsskyldighet beträffande ADB-register och 12 § upptar bestämmelser om myndigheternas upplysningsskyldighet mot allmänheten när det gäller ADB-upptagningar. 13 § rör registreringsskyldigheten när flera myndigheter är anslutna till ett och samma ADB-register.

Vår sammanfattande bedömning

Vi har inte funnit att ett införande av TDS kräver några ändringar i eller tillägg till sekretesslagen. Tullsekretessen är, till skillnad från skattesekretessen i övrigt, inte absolut. Därför behövs inte någon regel om undantag från sekretessen för utlämnande till enskilda av uppgifter i tullregistret, motsvarande den som gäller

på bl. a. skatteregisterlagens område enligt 9 kap. 1 § fjärde stycket sekretesslagen. Vi vill i sammanhanget understryka att det - även om uppgifterna i TDS i stor utsträckning kommer att omfattas av sekretess - är en viktig uppgift att se till att TDS får en s.k. god offentlighetsstruktur för de ADB-mässiga tillämpningarna. Dessa frågor är föremål för TDU:s uppmärksamhet och fordrar därför nu inte ytterligare åtgärder från vår sida. Vi har inte heller ansett det nödvändigt att för den aktuella utredningsuppgiften ta upp mera övergripande frågor om sekretess i ADB-miljö.

5 Ärendehandläggning m. m. i ADB-miljö

En datorisering bör inte leda till avsteg från grundläggande principer för den enskildes rättsskydd. Frågan om när ett elektroniskt dokument skall anses inkommet bör lösas enhetligt både för tryckfrihetsförordningens och förvaltningslagens del. Vi anser att den grundläggande principen bör vara att ett elektroniskt dokument anses inkommet så snart tullen får rätt att överföra det till läsbar form. Ett ärende skall anses formellt anhängiggjort vid samma tidpunkt medan punkten för det materiella anhängiggörandet knyts till när tullidet återopas.

Vi behandlar

- dokumenthanteringen, främst frågan om när ett elektroniskt dokument skall anses inkommet till TDS i förvaltningslagens mening (5.2),
 - förfarandet enligt förvaltningslagen i ADB-miljö, där frågor om ärendehandläggning och annan förvaltningsverksamhet, formell respektive materiell anhängighet, muntlig handläggning, anteckning av uppgifter, partsinsyn, kommunikation, beslutsmotivering, omprövning, överklagande och rättelse berörs (5.3) samt
 - de ändringar i tullagen som behövs för att TDS skall kunna tas i drift (5.4).
-

5.1 Inledning

Regler om förfarandet vid handläggningen av ett tullärende finns dels i tullagen med anknytande författningar, dels i förvaltningslagen. Om en bestämmelse i en

lag eller en förordning avviker från förvaltningslagen gäller den bestämmelsen. Sådana avvikelser bör emellertid endast undantagsvis komma i fråga. Vi bedömer att det för TDS inte behöver göras så väsentliga avsteg från förvaltningslagen som skett t. ex. på mervärdeskattens område.

TDS medför vissa nya förutsättningar för den förvaltningsrättsliga regleringen. Dessa kan i huvudsak härledas till tre faktorer: anlitande av ett dataserviceföretag, elektroniska dokument och överföringen av dessa samt en datorisering av stora delar av ärendehandläggningen.

Myndighetsfunktioner med ADB-anknytning förläggs även till serviceföretaget. Det kan, särskilt vid en helt maskinell hantering av data, vara svårt att avgöra om en viss funktion skall anses innefatta ärendehandläggning eller endast s. k. faktiskt handlande. Det är viktigt att göra klart att en ärendehandläggning kan anses påbörjad redan vid en maskinell hantering.

Vid en datorisering av en förvaltningsverksamhet måste en grundläggande princip vara att så långt möjligt tillämpa gällande grunder för den enskildes rättsskydd så som de anges i förvaltningslagen. Blir avvikelser nödvändiga av tekniska eller administrativa skäl måste befogade rättsskyddsintressen tillgodoses på ett likvärdigt sätt. TDS:s tekniska utformning bör därför enligt vår mening anpassas till en "god förvaltningsstruktur".¹ Detta innebär att systemet utformas så att vissa för den enskildes rättstrygghet negativa effekter av en datorisering aktivt motverkas. Det är enligt vår mening

¹Jfr. kravet på en god offentlighetsstruktur på tryckfrihetsförordningens område, se t. ex. SOU 1988:64 s. 44 f. och bilaga 3.

väsentligt att den anonymitet som kan bli följden av en datoriserad handläggning undviks genom att det vid all ärendehandläggning tydligt framgår vilken tulltjänsteman som är ansvarig för en åtgärd eller ett beslut. Systemet utformas också så att detta blir möjligt. Det är vidare viktigt att de datoriserade procedurer som de tullskyldiga kommer i kontakt med utformas så att de blir lätta att förstå.

ADB-tekniken har nu nått en sådan utvecklingsgrad att det är nödvändigt med en noggrann förvaltningsrättslig reglering av ett system som TDS. Enligt vår mening skall en förvaltningsrättslig reglering av TDS inte göras för starkt teknikbunden. Vår ambition är att - med beaktande av de ADB-tekniska förutsättningarna - söka naturliga utgångspunkter för synen på de rättsfrågor som uppkommer vid en datoriserad förvaltning där information lagras och översänds i elektroniska dokument.

I det följande skall först vissa grundläggande frågor med anknytning till elektronisk dokumenthantering behandlas. Därefter berörs de formella reglerna för att handlägga ett tullärende. Slutligen tar vi upp de förslag till ändringar i tullprocedurer m. m., vilka bör aktualiseras redan i detta delbetänkande.

5.2 Dokumenthanteringen

I den förvaltningsrättsliga lagstiftningen är det - liksom i straffrätten² - självklart att pappersdokument är fysiska föremål (saker). Handläggningen av ärenden har sin naturliga utgångspunkt i flödet och behandlingen av sådana dokument. Vid ADB har emellertid represen-

²Vi utgår här från det synsätt som för urkundsbe- greppets del torde gälla i praxis.

tationen av förklaringsinnehåll och utställarangivelse (text- och utställardata) normalt inte samma entydiga och låsta koppling till sitt underlag, databäraren. Vi har därför definierat ett elektroniskt dokument som en språkhandling i förening med en uppgift om dess utställare som visserligen lagras genom ADB men där det väsentliga är att textenheten och utställarenheten³ entydigt kan bestämmas till sitt innehåll genom en teknisk kontrollprocedur knuten till databehandlingen. Denna skillnad mellan ett materiellt och ett immateriellt dokument leder dock till vissa svårigheter att tillämpa FL:s regler. Därtill kommer en automatisering av vissa tidigare manuella procedurer som medför att åtgärder som rör ett elektroniskt dokument kan utföras innan det kan tas fram i läsbar form.

Det är i första hand regler om inkommen handling (10 § FL), muntlig handläggning (14 § FL), partsinsyn (16 § FL), kommunikation, beslutsmotivering och underrättelse om beslut (17, 20 och 21 §§ FL) samt omprövning och överklagande (23-25 §§ och 27-28 §§ FL) som vi funnit skäl att behandla. Vår syn på det elektroniska dokumentets rättsliga karaktär bildar utgångspunkten.

5.2.1 Inkommen handling - utgångspunkter

I 10 § FL ges en regel om när en handling anses komma in till en myndighet. Bestämmelsen har ansetts omfatta "fjärrskriftsmeddelanden"⁴. Enligt vår mening får även de elektroniska dokumenten anses omfattade av bestämmelsen.

³Angående dessa begrepp, se figur 1 i avsnitt 2.1.2.

⁴Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, s. 102.

När skall ett elektroniskt dokument anses inkommet till tullen i förvaltningsrättslig mening och i vilket skede anhängiggörs därefter ett tullärende?

De elektroniska dokumentens självständiga existens utgörs av möjligheten att få fram ett dokument i läsbar form och att kontrollera dess äkthet genom en ADB-teknisk kontrollprocedur. Var den fysiska bäraren av data som representerar informationen finns blir därför inte - såsom vid pappersdokument - avgörande. Enligt motiven till 10 § FL är det av vikt att samordna begreppen med tryckfrihetsförordningen. Det är därför naturligt att se ett elektroniskt dokument som inkommet i förvaltningslagens mening i samma skede som det enligt 2 kap. 6 § jämförd med 2 kap. 3 § TF anses vara inkommet. Om en myndighet har rätt att förfoga över lagringsenheten och därmed äger rätt att överföra den till läsbar form skall upptagningen därför anses inkommen även i förvaltningslagens mening. Att begreppet elektroniskt dokument - till skillnad från upptagningsbegreppet i tryckfrihetsförordningen - ges ett lås/staket, gör inte denna likformiga bedömning onaturlig.

5.2.2 Inkommet elektroniskt dokument i TDS

När ett dokument från en näringsidkare nått mottagningsfunktionen skall tullen enligt TDU i princip ansvara för lagringen och den vidare överföringen till centraldatorn. Frågan är emellertid vad detta "ansvar" skall ges för rättslig innebörd. Skall ett elektroniskt dokument anses inkommet redan när det nått mottagningsfunktionen eller föreligger endast ett skadeståndsansvar i vissa skeden av överförings- och lagringsprocedurerna inom TDS? Kan, på dokumentnivå, maskinella åtgärder som liknar ärendehandläggning påbörjas utan att det elektro-

niska dokumentet anses inkommet? I det följande skall dessa frågor behandlas, först med avseende på dokument som lagrats i tullens centraldator. Därefter skall den mera komplicerade frågan om synen på de lagringsenheter som finns i mottagningsfunktionen behandlas och i vilken mån någon överföring till läsbar form skall få äga rum av dem.

Tullens centraldator

Näringsidkarna skall både kunna sända in ett elektroniskt dokument för omedelbar klarering och förhandslagra elektroniska dokument för senare klarering. Under vissa förutsättningar skulle det vid en förhandslagring av elektroniska dokument kunna göras gällande att ett elektroniskt dokument inte är inkommet trots att det redan finns i centraldatorn. Om tullidet inte hade åberopats, om tullen saknade rätt att överföra sådana dokument till läsbar form och om någon maskinell ärendehandläggning inte heller hade påbörjats skulle det kunna göras gällande att ett förhandslagrat dokument inte var inkommet.

TDS kommer emellertid att konstrueras så att en tulltjänsteman, med näringsidkarens person-/organisationsnummer som sökbegrepp, i vissa fall skall kunna ta fram en uppgift om vilket tullid ett förhandslagrat dokument har och överföra det till läsbar form. Dessutom, och det är det väsentliga, skall kontroller - så snart filöverföringen till centraldatorn lyckats - omedelbart utföras på själva dokumentet. Vid en identifiering och verifiering av det elektroniska dokumentet kontrolleras att detta är korrekt och att alla obligatoriska fält i dokumentet är ifyllda samt att endast existerande statistiska nummer m. m. använts. Om dokumentet inte stop-

pas på grund av kontrollerna i detta skede, utförs omgående ett antal rimlighetskontroller och en fördelning sker enligt vissa urvalskriterier på grön respektive röd kanal.

Enligt vår mening måste sådana kontroller av det elektroniska dokumentet anses utgöra ett förberedande moment i en ärendehandläggning. Det kan då inte rimligen hävdas att åtgärder för handläggningen genomförs på ett dokument innan det i förvaltningslagens mening kommit in till en myndighet. Det skulle dessutom strida mot vedertaget språkbruk att tala om en ärendehandläggning av ett dokument som ännu inte kommit in.

Eftersom tullen alltid kan överföra elektroniska dokument som lagrats i centraldatorn till läsbar form skall dokumenten anses inkomna vid denna tidpunkt, såväl enligt tryckfrihetsförordningen som enligt förvaltningslagens bestämmelser. Därmed kan berättigade offentlighets- och rättsskyddsintressen tillgodoses på ett likformigt sätt.

En från teknisk och juridisk synpunkt tänkbar linje skulle vara att senarelägga inkommandepunkten till det ögonblick då identifiering och verifiering samt fullständighetskontroll och kanalfördelning har skett, d.v.s. till den tidpunkt då det blivit tekniskt möjligt för en tulltjänsteman hos en handläggande tullmyndighet att överföra det elektroniska dokumentet till läsbar form. Tullen skall emellertid ha rättslig befogenhet att överföra de elektroniska dokumentens lagringsenheter till läsbar form så snart de nått centraldatorn. Detta rättsliga betraktelsesätt är inte beroende av att vissa kontrollprocedurer på bl. a. filnivå måste äga rum innan en överföring blir tekniskt möjlig med ordinarie förfaringssätt. Det är här fråga om sekundsabba

förlopp. Vi har fört detta resonemang i avsikt att förtydliga vårt ställningstagande. Valet av betraktelsesätt gör att de rättsliga bedömningarna inte blir i allför hög grad beroende av vald ADB-teknisk lösning.

Mot bakgrund av det nu anförda föreslår vi att det tas in en regel i tullagen som bygger på huvudregeln i 10 § FL men som anpassats särskilt för insändandet av elektroniska dokument till tullen (12 b § första stycket TL).

Mottagningsfunktionen

Som framgår av beskrivningen skall mottagningsfunktionen bara ha en filöverförande roll d.v.s. att befordra elektroniska dokument. Det kommer att råda begränsningar för såväl tullen som det förmedlande dataserviceföretaget att ta del av uppgifter i det elektroniska dokumentet (se avsnitt 3.3 under rubriken Överväganden).

Överföringen från mottagningsfunktionen till centraldatorn kommer visserligen normalt att ske mycket snabbt. Ett från rättsskyddssynpunkt viktigt fall är emellertid att tidsutdräkt p.g.a. fel i systemet skulle kunna leda till rättsförluster för den enskilde. En praktisk situation är t. ex. att ett elektroniskt dokument når mottagningsfunktionen sista dagen kl. 23:30 inför utgången av en tidsfrist men inte vidarebefordras till centraldatorn förrän nästa dag. Av vårt förda resonemang följer att dokumentet då inte skulle anses inkommet förrän efter tidsfristens utgång.

Det får anses stå utom allt tvivel att en sådan förse- ning p.g.a. tekniska brister inte får drabba uppgiftslämnaren i form av förseningsavgifter eller annan rätts-

förlust. Med hänsyn till de begränsningar i rätten att överföra lagringsenheter i mottagningsfunktionen till läsbar form som vi anser bör tas in i en tullregisterförordning (se avsnitt 3.3) kan dokumentet emellertid inte enligt huvudregeln anses inkommet i rätt tid. Vi föreslår därför en särskild regel i 12 b § andra stycket TL efter mönster av 10 § andra stycket FL.

I något enstaka fall kan emellertid en lagringsenhet hos mottagningsfunktionen aktualiseras t. ex. i bevis-syfte rörande en utredning om brott eller i en civil- eller skatterättslig tvist. Enligt vårt förslag till en ram för regler på förordningsnivå rörande tillgången till upptagningar i mottagningsfunktionen (se avsnitt 3.3) utgör detta ett undantag från förbudet att ta del av upptagningarna i mottagningsfunktionen. Även dessa situationer bör därmed kunna lösas i enlighet med de synsätt vi redogjort för.

Detta illustrerar det problem som följer med att det elektroniska dokumentet frikopplas från en viss fysisk enhet. Databärarna med lagrade data kan givetvis få betydelse som bevismedel. Även om TDS betraktas som ett enda personregister i datalagens mening går det alltså inte att helt bortse från att det kan finnas flera lagringsenheter som representerar samma förklaringssinnehåll, t. ex. en på loggen i mottagningsfunktionen och en i centraldatorn. Liknande problem torde kunna uppkomma vid lagring i olika lokaldatorer. Vi har emellertid så långt möjligt försökt utforma regleringen utifrån det för användarna intressanta, nämligen tillgångsenheterna. Frågan om den närmare behandlingen av lagringsenheter (om originalkaraktär m. m.) kan inte lösas inom ramen för detta delbetänkande. Den hör enligt vår mening närmast hemma i anknytning till frågan om urkundsbegreppet inom straffrätten. Vi vill emellertid

nämna att liknande problem⁵ vållat vissa svårigheter rörande förvaringskriteriet i TF.⁶

Dessa frågor anknyter även till hur bestämmelserna om beslag, förverkande och editionsplikt bör tillämpas på elektroniska dokument. En utredning om dessa reglers närmare innebörd med avseende på elektroniska dokument har inte varit möjlig att genomföra inom ramen för detta delbetänkande.

Frågan om utställare

Kraven på säkerhet när det gäller lås/staket för de elektroniska dokumenten med koppling till en utställare bör ställas högt i TDS. Det elektroniska dokumentet bör därför kunna anses jämställt med ett undertecknat pappersdokument. Det är också självklart att tullen inte, efter att ha medgivit ett elektroniskt uppgiftslämnande, skall ha rätt att med stöd av 10 § tredje stycket FL begära att de elektroniska dokumenten kompletteras med ett motsvarande undertecknat pappersdokument. För tydlighetens skull bör detta undantag från förvaltningslagen anges i tullagen (12 b § tredje stycket TL). En annan sak är att tullen i sina villkor för att godta elektroniskt uppgiftslämnande kan tillskapa en motsvarande skyddsfunktion. Det kan ske inom ramen för det datoriserade förfarandet genom villkoret att ett elektroniskt dokument inte godtas för handläggning i TDS om kontrollerna på fil- eller dokumentnivå visar att filen eller meddelandet förvanskats. Med den föreslagna be-

⁵Alltså problem där en "immateriell lösning" förordats utan att det varit möjligt att helt bortse från den fysiska lagringen.

⁶Se prop. 1975/76:160 s. 89 och Bohlin, Allmänna handlingar, 1988, s. 83.

stämmelsen i 12 b § tredje stycket TL avses varken att begränsa tullens rätt att infordra s. k. styrkande handlingar eller att begränsa dess rätt att enligt 10 § tredje stycket FL begära en bekräftelse för den händelse ett elektroniskt meddelande saknar lås/staket.

Av pedagogiska och praktiska skäl bör proceduren för en näringsidkare när han skall förse ett elektroniskt dokument med en utställarenhet utformas så att han skall skriva sitt namn eller sina initialer. Utställarens namn bör också framgå av varje tillgångsenhet.

5.3 Förvaltningslagen och TDS

I de förfaranden som regleras av förvaltningslagen sker åtgärder huvudsakligen med hjälp av pappersdokument. När handläggningen av ärenden nu delvis skall baseras på elektroniska dokument kan det uppkomma svårigheter att uppfylla och tillämpa vissa bestämmelser i förvaltningslagen och tullagen. Säkerheten, enkelheten och snabbheten i ett datoriserat system förutsätter nämligen en hög grad av automatik i hanteringen, medan en tillämpning av förvaltningslagens reglering gör det nödvändigt med vissa särrutiner. En metod att anpassa förfarandet till ADB skulle vara att reglera procedurer-na efter den modell som lagen (1968:430) om mervärde-skatt anvisar. Denna modell bygger på att skatten anses fastställd enligt en avlämnad manuell deklaration för varje redovisningsperiod, utan att beslut meddelas. För registrering av de belopp som angivits i deklarationen och för uppbörd anlitar skattemyndigheterna ADB. Fastställd skatt kan omprövas och efterbeskattning kan ske enligt särskilda regler. Detta förfarande är manuellt.

De rutiner som valts inom TDS bl. a. i fråga om lämnandet av tulldeklarationer i elektronisk form och om bestämmande av tull, annan skatt och avgifter (tulltaxering) gör en naturlig anpassning till förvaltningslagen möjlig. Det elektroniska dokumentet som begrepp ger också förutsättningar för en förvaltningsrättslig syn på elektronisk dokumenthantering som knyter an till ett pappersbaserat förfarande. En väsentlig del av säkerhetsproblematiken bör dessutom kunna få en lösning genom matematiska äkthetskontroller av elektroniska dokument.

I det följande skall vi gå in på de enskilda frågor i förvaltningslagen som bör kommenteras och eventuellt kan behöva särregleras med anledning av datoriseringen och/eller nya tullprocedurer.

Ärendehandläggning

Med handläggning av ett ärende brukar normalt avses hela den procedur som börjar med ett ärendes anhängiggörande och slutar med dess avgörande. Förvaltningsmyndigheternas verksamhet innefattar emellertid inte bara administrativt handlande, som främst tar sig uttryck i ärendebehandling, utan även s. k. faktiskt handlande. Förvaltningslagen gäller i huvudsak endast förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden. Reglerna i 4 - 6 §§ FL om service och samverkan gäller emellertid även annan förvaltningsverksamhet hos dessa myndigheter. Gränsen mellan ärendehandläggning och annat administrativt eller faktiskt handlande är flytande. I gränsfall måste på grundval av en ändamålsbestämning avgöras om en företeelse verkligen utgör handläggning av ärenden i förvaltningslagens mening.⁷ Frågan är här av särskilt

⁷Wennergren, Handläggning, 15 u., s. 13 f.

intresse när det gäller att avgöra i vilket skede ett tullärende skall anses anhängiggjort. Här avses s. k. formell anhängighet. En annan sak är under vilka förutsättningar en myndighet är skyldig att pröva ett ärende i sak, s. k. materiell anhängighet. I vanliga fall är det inga svårigheter att besvara frågan om vid vilken tidpunkt ett ärende uppstår då det anhängiggörs utifrån. Detta sker när en ansökan etc. kommer in till myndigheten.

I vilket skede ett elektroniskt dokument skall anses inkommet i förvaltningsrättslig mening och enligt tryckfrihetsförordningen, alltså när det bör anses formellt anhängigt, har vi redan angivit med vårt förslag till bestämmelser i 12 b § TL. Från denna generella frågeställning måste vi emellertid skilja frågan om när materiell anhängighet uppkommer vid en sådan förhandslagring av elektroniska dokument som avses kunna ägas i TDS.

Det är inte meningen att en tulltjänsteman hos en tullanstalt skall påbörja någon handläggning av ett visst ärende förrän en tullklarering begärts, normalt med ärendets tullid. ADB-tekniken har emellertid medfört att datoriserade förfaranden nu kan användas i alla faser av en handläggning. Enligt vår mening måste den datoriserade granskningen, som inleds på dokumentnivå, innebära att ärendehandläggningen anses påbörjad så snart det elektroniska dokumentet når centraldatorn. Ett ärende måste därmed anses formellt anhängiggjort så snart det nått centraldatorn.⁸ De generella rättsskydds-

⁸Vissa inledande maskinella åtgärder har av allt att döma inte karaktär av ärendehandläggning. Det är emellertid fråga om sekundsnabba förlopp fram till handläggningen på ärendenivå. Att söka en gräns någonstans i dessa maskinella procedurer är inte realistiskt.

intressen som är avsedda att tillvaratas genom bestämmelserna i förvaltningslagen aktualiseras redan då.

Det formella anhängiggörandet genom elektroniska dokument skall inte leda till någon materiell prövning och något beslut förrän tullidet återopats. Det kan jämföras med handläggningen enligt jordabalken vid en inskrivningsmyndighet. Om en ansökan inkommit mellan två inskrivningsdagar anses den gjord på den senare.⁹ Detta innebär inte att ansökningshandlingarna behöver ligga orörda hos myndigheten till den dag som är inskrivningsdag utan ärendena bereds för avgörande så snart det blir tillfälle till det. En inskrivningsmyndighet måste naturligtvis vid sin ärendehandläggning iaktta gällande regler för förfarandet oavsett om inskrivningsdagen inträtt eller inte.

En annan fråga gäller återtagande av ett ärende som ännu inte materiellt anhängiggjorts. När en ingivare vill återta ett ärende från en inskrivningsmyndighet är det vedertaget att så sker i huvudsak formlöst. Handlingarna återsänds och detta antecknas i dagboken. På samma sätt bör inget formellt beslut om avskrivning behöva meddelas i de fall då en näringsidkare inte inom rimlig tid aktualiserar ett elektroniskt dokument i TDS hos en tullmyndighet. Ärendet har då inte blivit materiellt anhängigt. TDS bör inte behöva belastas med lagringen av elektroniska dokument som inte återopas. Regleringen av en sådan utgallring bör med stöd av tullregisterlagen kunna ske i eller med stöd av förordning.

⁹ Se 19 kap. 5 § jordabalken (prop. 1970:20, del B 1, s. 504 ff.) och 4 § andra stycket lagen (1973:98) om inskrivningsregister; en regel rörande materiellt anhängiggörande.

Genom detta synsätt anknyter den elektroniska dokumenthanteringen på ett naturligt sätt till hanteringen av pappersdokument, vilket är av särskilt värde i TDS eftersom både elektroniska dokument och pappersdokument skall användas parallellt. I tydlighetens intresse bör även tidpunkten för materiellt anhängiggörande vid elektroniskt uppgiftslämnande anges i tullagen. Med uttrycket "handläggas i sak" vill vi tala om när ärendet materiellt anhängiggörs. Bestämmelser om detta har tagits in i 12 c § TL.

Muntlig handläggning och anteckning av uppgifter

Inom TDS skall, såsom systemet nu är utformat, en tulltjänsteman fatta det slutliga beslutet.¹⁰ Det kommer att vara möjligt för en näringsidkare att lämna muntliga uppgifter, om det kan ske med hänsyn till arbetets behöriga gång. Även efter det att en tulltjänsteman avslutat sina åtgärder i ett ärende skall en näringsidkare kunna få muntligen lämnade korrigerande uppgifter införda genom en anteckning i TDS av en tulltjänsteman. Vid sådana förhållanden krävs enligt vår mening inte för TDS någon regel som avviker från 14 och 15 §§ FL.

Partsinsyn

Enligt 16 § FL har en sökande, klagande eller annan part rätt att ta del av det som har tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. För dessa fall har frågan om sekretess reglerats i 14 kap. 5 § sekretesslagen.

¹⁰Han behöver emellertid inte ta del av alla uppgifter och beräkningen av tull och andra pålagor skall ske maskinellt.

Enligt vår mening innebär de avgränsningar som det elektroniska dokumentbegreppet i TDS medför och den funktion som tullidet har (alla uppgifter rörande ett ärende lagras med dess tullid som ett av de grundläggande sökbegreppen) att förvaltningslagens regler om partsinsyn kan tillämpas även inom TDS.

Inlagda spärrar och annat kontrollmaterial kan enligt vår mening emellertid inte anses tillgängliga med stöd av regeln om partsinsyn under pågående kontroll och i vissa fall under kontrollverksamheten i övrigt. Det skulle kunna inverka menligt på tullens kontrollverksamhet om parten fick ta del av dessa uppgifter. Att partsinsynen inte omfattar sådant material framgår av 14 kap. 5 § sekretesslagen som 16 § FL hänvisar till. Frågan får provas i varje enskilt fall där den kommer upp.

Kommunikation, beslutsmotivering, underrättelse om beslut, omprövning och överklagande

Särskilt i fråga om kommunikationsprincipen är det väsentligt att TDS ges en sådan teknisk utformning att principen i praktiken inte sätts ur spel.

Enligt huvudregeln i 17 § FL får ett ärende inte avgöras utan att den enskilde underrättas om en uppgift som har tillförts ärendet av någon annan än honom själv. Någon kommunikation behöver inte ske om avgörandet inte går parten emot eller om kommunikation av någon annan anledning är uppenbart obehövlig. Om nya uppgifter från en utomstående tillförs ett ärende i TDS måste det nya systemet förenas med rutiner som gör att hittillsvarande praxis enligt 17 § FL kan upprätthållas. Tjänstemannen skall då elektroniskt eller via pappersdokument under-

rätta sökanden och ge denne tillfälle att yttra sig om det inte är obehövligt. Därvid bör systemet naturligtvis utformas så att ett beslut inte kommer att fattas förrän tiden för yttrande har gått ut.

En näringsidkare som tillåtit att lämna uppgifter genom elektroniska dokument kommer alltid att ha tullkredit och därmed betala enligt en räkning som skall avse näringsidkarens hela import under en viss period. Sådana meddelanden kommer automatiskt att framställas i TDS utan omedelbar medverkan av en tjänsteman. Tullräkning och slutliga beslut i periodens samtliga ärenden skall därvid integreras och tills vidare översändas i ett pappersdokument.

Enligt 20 § FL skall ett beslut innehålla beslutsmotivering. Skälen för ett beslut får emellertid utelämnas bl. a. om det inte går någon part emot. Även om en näringsidkare fortsättningsvis inte skall behöva räkna ut tull, annan skatt och avgift och lämna dessa uppgifter, kommer sökandens yrkande att framgå av lämnade uppgifter, eftersom det kommer att krävas att han lämnar sådana uppgifter om statistiskt nummer, tullvärde, ursprung, vikt etc. att de entydigt skall leda till visst beslut om de godtas. Tullräkningen med angivande av vilka ärenden den avser bör då - utan att innehålla någon närmare motivering - anses som en fullgod beslutsbärare. Vid behov kan förklaringar om den närmare beräkningen ges i form av en s. k. efterföljande motivering, jfr 20 § sista stycket FL.

Beslutsmotivering bör alltså endast krävas när tullen inte har godtagit en uppgift. En sådan motivering bör kunna anges med stöd av systemet i de enkla fallen genom att koder och förhandslagrade mallar väljs för den beslutsmotivering som används. I övriga fall bör den

beslutsfattande tulltjänstemannen utforma en beslutsmotivering för det aktuella fallet och lägga in den i TDS i avvaktan på att den samlade tullräkningen med beslut automatiskt framställs.

Beträffande vissa frågor om handläggning och beslut i exportärenden, se avsnitt 5.4 under kommentaren till 42 § TL.

Enligt TDU skall tullräkningarna skrivas ut automatiskt på papper och skickas ut med post. Därmed bör de vanliga regler i förvaltningslagen om underrättelse om beslut och om kravet på beslutsmotivering gälla.

Vissa meddelanden och beslut under ärendehandläggningen avses dock att kunna överföras elektroniskt. Det kan även antas att man på sikt även generellt vill ge beslutsexpedieringen elektronisk form. Det är därför viktigt att lägga fast en ordning för i vilket skede av procedurerna ett beslut skall anses meddelat, expedierat och mottaget. Enligt vår mening bör beslut anses meddelade när myndigheten startat överföringsproceduren av det elektroniska beslutsdokumentet så att den inte utan extraordinära åtgärder kan stoppas; jämför med att en myndighet postat ett brev. I avsnitt 5.4 kommenteras våra förslag till de regler i 12 d § TL som avses möjliggöra att underrättelse om beslut kan ske genom att överföra elektroniska dokument.

Rättelse av beslut

Enligt 26 § FL kan en myndighet rätta ett beslut som till följd av skrivfel, räknefel eller något annat sådant förbiseende innehåller en uppenbar oriktighet.

Någon tidsgräns för en sådan självrättelse finns inte.¹¹ Rättelse av ett uppenbart fel i myndighetens beslut sker vanligtvis genom en dagtecknad och undertecknad anteckning på myndighetens originalhandling (jfr 17 kap. 15 § andra stycket rättegångsbalken enligt vilken en rättelse skall antecknas på huvudskriften av domen eller beslutet). I samband med TDS skall naturligtvis nu gällande regler vid rättelse tillämpas beträffande pappersdokument. - När det gäller lagringen av tullens elektroniska beslut bör proceduren kunna ges en utformning som är parallell med en rättelse av ett pappersdokument.

Det bör i sammanhanget framhållas att tullen för rättelseförfarandet i praktiken när nog uteslutande har tillämpat regeln i 19 § TL om omtulltaxering. Vi förordar inte någon ändring i denna praxis. Förvaltningslagens regel om rättelse av skrivfel och liknande kan emellertid få betydelse om felet upptäcks först efter utgången av fristen för begäran om omtulltaxering.

5.4 Nödvändiga ändringar i tullagen m.m.

Översikt över ändringsförslagen och den gjorda avgränsningen m.m.

I detta delbetänkande har vi tagit med förslag till de ändringar i tullagen såvitt gäller TDS och tullprocedurerna som bedömts nödvändiga för att systemet skall kunna träda i kraft den 1 januari 1990. I det följande redovisas därför förslag till regler om

- hänvisning till tullregisterlagen (3 a § TL)
- tillstånd till uppgiftslämnande i TDS och det

¹¹Hellners/Malmqvist, Nya förvaltningslagen, s. 320.

- elektroniska dokumentet (12 a § TL)
- formellt anhängiggörande av ärende (12 b § TL)
- materiellt anhängiggörande av ärende (12 c § TL)
- beslutsunderrättelse genom överföring av elektroniskt dokument (12 d § TL)
- ändring av rutinerna för exportkontrollen (42 § TL)
- överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild beträffande exportkontroll m.m. (54 § TL)
- straffbestämmelse om tullförseelse genom lämnande av oriktig uppgift (94 och 95 §§ TL)
- hänvisning till tullregisterlagen beträffande visst uppgiftslämnande (114 § TL)
- vissa redaktionella ändringar m.m. (14, 41, 44, 106 och 110 §§ TL).

Utöver de ändringar som är nödvändiga för att export-systemet skall kunna tas i drift den 1 januari 1990 har vi funnit det väsentligt att redan nu föreslå ytterligare ändringar i tullagen. Dessa behöver föreligga för att ett integrerat system slutligt skall kunna utformas. Förslag till regler tas därför upp om

- borttagande av kravet på att ange tullbelopp m.m. i tulldeklaration (14 § TL)
- tulltaxeringsbeslut beträffande kreditimportör genom särskild tullräkning (17 § TL)
- betalning i TDS (34 a, 93, 97, 112, 113 och 115 §§ TL)
- underrättelse om ifrågasatt tulltillägg eller förseningsavgift i TDS (89 § TL)
- vissa redaktionella ändringar (83, 84 och 85 §§ TL).

Övriga för framtiden nödvändiga ändringar i tullagen kan anstå till en senare utredningsetapp.

Hänvisningsparagrafen till tullregisterlagen
(3 a § TL)

Bland de inledande bestämmelserna i tullagen bör ingå en bestämmelse där det erinras om att ett system fört med automatisk databehandling (TDS) används till stöd för verksamheten enligt tullagen. Förfarandereglerna för den nya datoriserade ärendehandläggningen föreslås bli inarbetade i tullagen. De egentliga bestämmelserna om registret förs däremot till en särskild registerlag. En hänvisning till denna lag har tagits in i 3 a § TL. I tullregisterlagen har i 1 § föreslagits en motsvarande hänvisning till förfarandereglerna i tullagen.

Tullen avser att anlita ett dataserviceföretag som skall sköta den s. k. mottagningsfunktionen. Det är inte meningen att någon myndighetsutövning skall bedrivas i mottagningsfunktionen. Tullen skall svara för denna verksamhet gentemot näringsidkarna. Vi har ansett det lämpligt att i en bestämmelse i 11 § tullregisterlagen ge en författningsmässig ram för verksamheten i mottagningsfunktionen. I övrigt har vi i tullregisterlagen endast på en punkt föreslagit en lagbestämmelse beträffande förhållandena i mottagningsfunktionen. Det gäller en tystnadspliktsregel (se avsnitt 4.2.6). Härutöver har vi föreslagit att bestämmelserna om mottagningsfunktionen tas in i en tullregisterförordning (se avsnitt 3.3 under rubriken Överväganden). Grundläggande bestämmelser om mottagningsfunktionen bör införas i förordning så att denna verksamhet inte endast kommer att grundas på avtal mellan tullverket och ett dataserviceföretag, som samtycker till att svara för denna funktion. - Beträffande mottagningsfunktionen, se även under 12 c § TL.

Tillstånd till uppgiftslämnande i TDS (12 a § TL)

Bestämmelserna i 12 a § TL ersätter de nuvarande bestämmelserna i 14 § fjärde stycket och 41 § andra stycket TL om GTS befogenhet att medge att uppgifter i import- och exportförfarandet får avlämnas genom elektronisk överföring. I bestämmelsen används uttrycket att GTS "kan ge tillstånd" till denna metod för uppgiftslämnande. Av lydelsen framgår att det inte är fråga om delegation av normgivningskompetens utom om en befogenhet för GTS att besluta om tillstånd i det enskilda fallet. De föreskrifter, som GTS beslutar för det enskilda tillståndet, stöder sig på vissa bemyndiganden i TL respektive tullförordningen såvitt gäller eventuella föreskrifter inom det s.k. primära lagområdet respektive regeringens restkompetens samt på 84 § TuF såvitt gäller verkställighetsföreskrifter. Att tillstånd enligt tulllagen, om det finns skäl för det, får återkallas framgår av 106 § TL. Att ett beslut i tillståndsärendet som gått sökanden emot får överklagas hos regeringen framgår av 100 § TL.

I 12 a § TL används, liksom i de nu gällande stadgandena om ADB-tillämpningar i 14 och 41 §§ TL, "uppgifter" som ett samlande begrepp för den information som får lämnas till tullen på elektronisk väg. Därmed avses att täcka tulldeklARATIONER men också "anmälningar", t.ex. utförselanmälan i 41 § TL och "andra uppgifter", t.ex. sådana kompletterande uppgifter som regeringen föreskriver enligt 14 § andra stycket TL. Vi anser att det ligger i sakens natur att bestämmelsen i 12 a § TL för med sig att vad som i tullagen föreskrivs om anmälningar och om tulldeklARATIONER samt om andra handlingar gäller även för uppgifter som med stöd av tillstånd enligt denna paragraf lämnas i TDS. Denna princip behöver därför enligt vår mening inte komma till uttryck i lagtexten.

I regeln anges att uppgifter lämnas "med hjälp av ADB". I 14 och 41 §§ TL har använts uttrycket "med hjälp av teleöverförda meddelanden eller andra automatiska metoder eller i form av upptagning för automatisk databehandling". Vi anser att det nu föreslagna uttrycket täcker alla praktiska behov, såsom att magnetband övergångsvis skickas in av en näringsidkare till tullverket.

I 12 a § för vi också in det nya begreppet "elektroniskt dokument i tulldatasystemet", med de krav på en kontrollmetod för äkthet som kan bli nödvändig.

I 12 a § tredje stycket TL finns en regel som ger även tullen rätt att sända elektroniska dokument till en uppgiftslämnare. Vid en användning av denna teknik för expediering av beslut förutsätter vi att tullen utvecklar sådana rutiner att för ändamålet rimliga krav på en äkthetskontroll kan uppfyllas. Se även kommentaren till 12 d § TL.

I andra stycket anges uttryckligen den i förvaltningsrätten vanligen gällande principen att ett tillståndsbeslut får innehålla de närmare villkor som beslutsmyndigheten bestämmer. Särskilt har framhållits att villkoren skall kunna avse det tekniska förfarandet men även förfarandet i övrigt. Sådana villkor kan gälla överförings- och identifieringsteknik, behörighetsfrågor m.m.

I detta förslag har tillståndsgivningen lagts hos generaltullstyrelsen utan möjlighet till delegation till lägre tullmyndigheter. Vi ser detta som naturligt i en inledande fas av TDS.

Formellt anhängiggörande av ärende i TDS (12 b § TL)

Denna bestämmelse har kommenterats i avsnitt 5.2 - 3. Vi vill emellertid här förtydliga vårt förslag till reglering av frågan om formellt anhängiggörande/inkommet elektroniskt dokument i TDS.

Enligt 12 b § första stycket är ett elektroniskt dokument inkommet så snart det nått tullens centraldator. Härvid bortses från de procedurer som efter det att det elektroniska dokumentet nått tullens centraldator krävs för att överföringen till läsbar form skall bli tekniskt möjlig. Den rättsliga befogenheten att ta fram dokumentet finns ju omedelbart. Om en fil som når mottagningsfunktionen aldrig vidarebefordras till centraldatorn kommer enligt huvudregeln i första stycket aldrig något dokument att anses inkommet till tullen.

Att enbart bygga på denna huvudregel skulle emellertid kunna leda till rättsförluster för den enskilde när tekniska komplikationer eller andra fel medför att vidarebefordran av en fil med elektroniska dokument försenas eller inte alls äger rum. Enligt den kompletterande regeln i andra stycket skall därför ett elektroniskt dokument anses ha kommit in till tullen när det nått mottagningsfunktionen och kan antas ha avskilts för tullen där.

Begreppet "mottagningsfunktionen" finns angivet i 11 § första stycket tullregisterlagen.

För att underlätta förståelsen av regeln har vi knutit an till 10 § andra stycket FL. Undantagsregeln i 12 b § andra stycket TL bygger - liksom förvaltningslagens reglering - på att insändandet av ett dokument sker på avsändarens risk. Dokument i en fil som nått mottag-

ningsfunktionen skall inte anses inkomna om filen är behäftad med någon sådan felaktighet att den, enligt villkoren för elektroniskt uppgiftslämnande inte skall godtas för behandling inom TDS. Om en fil däremot skall accepteras för vidare förmedling till centraldator men ändå inte når längre än till mottagningsfunktionen skall dokumenten i filen likväl anses inkomna. Denna distinktion har vi i lagtexten uttryckt genom att dokumenten i mottagningsfunktionen skall ha avskilts för tullen för att anses inkomna redan då de kommit in till mottagningsfunktionen.

Systemet med kvittenser och loggning av hela filer gör att det i praktiken inte torde bli svårt att avgöra om ett dokument skall anses inkommet i dessa speciella fall. För att bereda möjlighet till en nyanserad bedömning av de tekniskt komplicerade frågor som här kan uppkomma har vi efter förebild av regeln i förvaltningslagen föreslagit att det skall "kunna antas" att dokumentet avskilts för tullen.

I fråga om innebörden av att begära tullklarering hänvisas till vad som sagts i avsnitt 2.3.3 under "Fortsatt granskning och beslut (förtullning och annan tullklarering)".

Tullidentifikationsnumret (se 12 c § TL) har en teknisk funktion genom att förena det elektroniska dokumentet med ärendet samt att ge ärendet en unik identitet. Vi har funnit det lämpligt att nämna detta grundläggande begrepp även i tullagen.

Materiellt anhängiggörande av ärende i TDS (12 c § TL)

Även denna bestämmelse har kommenterats i avsnitt 5.2-3.

Den dag då tullid återopas skall i princip anses som den s.k. taxebestämmande dagen vid införsel (jfr 12 § TL - en bestämmelse som fordrar översyn i nästa fas av utredningsarbetet).

I fråga om rättelse av deklaration m.m. anför vi följande.

Den lagtekniska utformningen av skyldigheten att deklarerera följer samma principer som gäller för skatteområdet i övrigt. Näringsidkaren är alltså, i straffrättsligt och fiskalt hänseende, bunden av de uppgifter han lämnat själv eller genom ombud. Han ansvarar även för uppgifter som för samma ändamål lämnats i andra dokument. Eventuellt oriktiga uppgifter bedöms enligt de administrativa sanktionsbestämmelser som finns (83 - 93 §§ TL). Det straffrättsliga ansvaret bedöms på vanligt sätt mot bakgrund av det uppsåt eller den oaktsamhet som är att hänföra till den tullskyldige respektive ombudet.

I likhet med vad som gäller för den inrikes beskattningen medför emellertid en rättelse som är frivillig både frihet från ansvar (8 a § varusmuggningslagen) och från administrativa sanktioner (85 § tredje stycket TL). Enligt vår bedömning leder synen på det elektroniska dokumentets utformning och rättsliga status till att procedurerna vid rättelse i TDS kan utformas i huvudsak parallellt med regleringen för det pappersbaserade systemet. På samma sätt som vid uppgiftslämnande baserat på pappersdokument skall en näringsidkare inte kunna "ta tillbaka" och ändra i ett dokument som sänts in till tullen utan han får sända in ett nytt kompletterande/korrigerande elektroniskt dokument, med användning av samma tullid. Frågan om näringsidkarens rättelse

varit frivillig på sätt som krävs för frihet från ansvar respektive från administrativa sanktioner bör därvid kunna bedömas enligt nu gällande regler.

Det bör i detta sammanhang påpekas att bestämmelsen i 84 § andra meningen TL inte är en regel om bevisbördan - t. ex. vid ett påstående om en manipulation av data-systemet - för vem som ställt ut ett elektroniskt dokument. I en tvist av sådant slag får i stället allmänna principer för bevisskyldighet tillämpas.

Beslutsunderrättelse genom överföring av elektroniskt dokument (12 d § TL)

För många beslut avses fortfarande, som framgått av avsnitt 5.3, även i TDS skriftlig form komma att användas. För vissa beslut och meddelanden avses dock elektronisk överföring i TDS kunna anlitas. Det gäller bl.a. vissa exportrutiner och anmaning att lämna tulldeklaration m.m. Vidare avses elektroniska meddelanden att i stor utsträckning användas för beslut i uppbörds-systemet. Bestämmelsen möjliggör att en stor del av återstående pappersbaserade rutiner i framtiden kan ske genom överföring av elektroniska dokument även från tullen. De bestämmelser vi här och i övrigt föreslagit innebär naturligtvis inget hinder för tullen att överföra meddelanden som inte har lås/staket. Sådana meddelanden faller dock inte under begreppet elektroniskt dokument. Enbart en sådan teknik bör dock inte användas när uppgifterna är sådana att den enskildes behov av rättsskydd väger tungt.

Ändring av rutinerna för exportkontroll (42 § TL)

Gällande författningar om exportreglering bygger inte på något allmänt formellt förbud mot export. För licens-tvång förutsätts att en positiv föreskrift om det har givits för varan i fråga, jfr betänkandet (Ds H 1984:4) Föreskrifter om import och export samt förordningen (1984:53) om import- och exportreglering.

Tullverket har enligt TDU hittills tolkat de särskilda bestämmelserna i tullagen (41 - 44 §§) om export så att en tullmyndighet efter erforderlig kontroll skall fatta ett beslut om att den anmälda varan får föras ut eller inte får föras ut. För flertalet varor behövs enligt TDU inte något beslut om att utförsel får ske. TDU anser att tullverkets tullklareringsåtgärd för normalt exportgods bör bestå i att kontrollera att anmälnings- och uppgiftsskyldigheten fullgjorts av exportören.

Det bör noteras att det förekommit olika uppfattningar mellan TDU och GTS i fråga om huruvida beslut - generell - får fattas om att en anmäld vara får föras ut eller inte får föras ut ur landet. TDU har i sin procedurskrivelse av den 17 mars 1989 anfört:

"Ett myndighetsbeslut måste dock självfallet fattas i de fall tullmyndigheten anser att utförseln inte är tillåten. Då lämnas även beslutsmotivering och besvärshänvisning. I fråga om utförselreglerade varor skall tullmyndigheten ges tillfälle att kontrollera att villkoren är uppfyllda. Motsvarande bör gälla vid export av s.k. förmånsvara eller oförtullad vara.

- - -

Om kravet på myndighetsbeslut vid utförsel av inte exportreglerat gods slopas, bortfaller årligen mer än två miljoner beslut av tullverket. Detta bör medföra vissa rationaliseringsmöjligheter av kontroll- och expedieringsverksamheten. Det är vidare uppenbart att tullklareringsåtgärderna kan göras mer flexibla. Bl.a. kan vissa förenklade förfaranden framstå som naturliga. I TDS kan datakommunikationen bli av mindre omfattning och sättet för datoriserad klarering kan påverkas i förenklande riktning. Mot denna bakgrund har TDU utformat exportrutinerna i TDS utifrån förutsättningen att ett myndighetsbeslut inte skall behövas i fråga om flertalet exportsändningar.

Nuvarande ordning är härledd ur tullagen. Det kan måhända inte uteslutas att även en ordning av föreslagen natur skulle kunna tolkas ut ur tullagen. Ett sådant spelrum i tolkningsmöjligheterna för en myndighet synes dock vara principiellt betänkligt. Enligt min uppfattning bör därför tullagen eller tullförordningen förtydligas så att där uttryckligen framgår att myndighetsbeslut om utförsel inte skall fattas i fråga om ej exportreglerade varor som får föras ut. Detta kan ses antingen som en tullprocedurfråga eller som en särbestämmelse i förhållande till förvaltningslagen."

GTS har i sin skrivelse i anledning av TDU:s procedurskrivelse anfört bl.a.

"Utförselanmälan, skriftlig eller muntlig, syftar till ett fullgörande av föreskriven uppgiftsskyldighet och innehåller ingen ansökan om att få

utföra varan. Dylik ansökan skall i förekommande fall lämnas till vederbörande licensmyndighet och inte till tullverket, som endast har till uppgift att konstatera om hinder för utförseln föreligger med hänsyn till gällande utförselregleringar. En exportör behöver sålunda inte tullmyndighets medgivande för att få exportera gods, men måste räkna med att efterlevnaden av gällande exportregler kontrolleras av tullmyndigheten och att detta kan leda till ingripande.

Om tullmyndigheten vid kontrollen konstaterar att utförsel icke får ske enligt viss utförselreglering föreligger emellertid enligt styrelsens mening ett ärende. Detta kräver då i vanlig ordning beslut med motivering, besvärshänvisning och delgivning m.m. enligt förvaltningslagen.*

Den fråga som TDU och generaltullstyrelsen behandlat rör formerna för exportkontrollen. Man är ense om att gällande bestämmelser i 41 - 44 §§ TL inte innebär att tullmyndigheten förutsätts medge någon ansökan om att få föra ut varan, för det fall gällande utförselreglering inte lägger hinder i vägen.

TDU önskar att detta förhållande skall komma till uttryck genom att en regel förs in om att myndighetsbeslut inte skall fattas i fråga om ej exportreglerade varor som får föras ut. Generaltullstyrelsen synes dela TDU:s uppfattning i sak och har ändrat bestämmelserna i tullordningen och redovisningsordningen för tullverket angående tullverkets åtgärder vid exportkontroll.

Vår uppfattning är att exportkontrollen i samtliga fall innefattar beslut om huruvida det finns ett hinder för utförsel av viss vara. Detta innebär dock inte att

tullen behöver närmare dokumentera ett beslut som fattas om att hinder mot utförsel inte föreligger. Sådan dokumentation behövs endast i sådana fall där hinder mot utförsel föreligger. Men även i de fall där inget dokumenterat beslut finns sker dock en ärendehandläggning i den meningen att tullen skall kontrollera att föreskriven uppgiftsskyldighet har fullgjorts och att något hinder mot utförsel inte föreligger. En annan sak är att det i samband med utförseln förekommer inslag av s.k. faktiskt handlande - t.ex. fysisk godskontroll.

Tullens kontroll av icke reglerade varor kommer att registreras i TDS genom angivande av datum och ansvarig tjänsteman för åtgärden. Därmed har kriterierna för ett förvaltningsbeslut uppfyllts. I den mån underrättelse om beslutet behövs kan den normalt ske formlöst genom ett muntligt meddelande, jfr 21 § FL.

Nuvarande bestämmelser i 41 - 44 §§ TL kan kvarstå oförändrade och ändå medge de slutsatser om innebörden av förfarandet som vi nu redovisat. Vi anser dock att det, inte minst till stöd för det praktiska genomförandet av TDS, är motiverat att göra en smärre ändring i 42 § TL i förtydligande syfte. En redaktionell ändring av 41 § berörs i ett annat sammanhang.

Vi anser att förfarandet vid utförsel med s.k. godkända avsändare, med eller utan anknytning till transitering, ryms under de nuvarande bestämmelserna i 41 - 44 §§ TL. Det blir förhållandet även med den föreslagna ändringen i 42 § TL. De närmare regler som kan behövas vid sådan utförsel utan anknytning till transitering kan ges i förordning.

Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskild
beträffande exportkontroll m.m. (54 § TL)

Tillägget i första stycket av 54 § TL i fråga om tullager motiveras av förslaget från TDU att innehavare av transitlager skall kunna få i uppdrag att pröva frågan om utlämning av varor som anmälts till steg 1-klarering/hemtagning. Eftersom tullagen inte specificerar de olika formerna av tullager (se 46 § första stycket TL) kan endast "tullager" användas i paragrafen, men några uppdrag som avses i paragrafen bör inte ges till tullkreditlager - provianteringslagerhavare. Denna restriktion bör föreskrivas i tullförordningen.

Genom det nya andra stycket ges den lagliga grunden för det förfarande med delegerad myndighetsutövning som TDU föreslagit beträffande exporten. Inom exportförfarandet bör delegation kunna ske till en bred krets juridiska personer. Därför används här uttrycket "ett bolag eller en förening som bedriver godshantering". Härmed avses t. ex. expeditiönsföretag, s. k. terminalbolag och liknande transportföretag.

Det följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer att tullmyndighet som ger en juridisk person ett uppdrag enligt denna bestämmelse därvid får ange de närmare villkor som skall gälla för tillståndet i fråga om anteckningsskyldighet, skyldighet att överföra uppgifter till tullverket i elektronisk form etc.

GTS har i sin skrivelse i anledning av TDU:s procedurskrivelse till regeringen anfört att man ställer sig tveksam till den föreslagna lagändringen i andra stycket. Styrelsen har anfört bl.a. att det bör klargöras att en viktig förutsättning för en effektiv kontroll-

verksamhet är att en föranmälan i lämplig form bör stämmas av mot tulldatasystemet innan godset får utföras. Detta behövs för att kunna utnyttja systemets automatiska spärrkontroller, som är särskilt viktiga vid utförsel då ju varor och transportmedel lämnar landet. Styrelsen vill att TDU:s förslag övervägs först i samband med de kontrollstrategiska frågorna i en datoriserad miljö, som nu utreds inom tullverket.

Vi har lagt fram vårt förslag i 54 § andra stycket som en lagteknisk lösning av TDU:s förslag och redovisar här inte något eget ställningstagande i sakfrågan.

Straffbestämmelse om tullförseelse genom lämnande av oriktig uppgift (94 och 95 §§ TL)

I 15 kap. 10 § BrB finns en bestämmelse om ansvar för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet i skriftlig utsaga lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, om åtgärden innebär fara i bevishänseende. Bestämmelsen är emellertid endast tillämplig om den skriftliga ut-sagan jämlikt lag eller författning skall avges under edlig förpliktelse eller på heder och samvete eller under någon annan dylik försäkran. Några sådana bestämmelser rörande uppgiftslämnandet till tullen finns inte i lag eller författning.

Enligt 15 kap. 11 § BrB kan emellertid den som i en urkund uppsåtligen lämnar osanna uppgifter om annat än egna angelägenheter dömas för osant intygande, om åtgärden innebär fara i bevishänseende.

Det finns särskilda ansvarsbestämmelser för överträdelser av vissa föreskrifter i tullagen, s. k. tullförseelser. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter

att lämna uppgift eller inge handling enligt 13 - 15 §§ TL och 16 § första stycket TL (tulldeklaration m. m.), 41 § TL eller 42 § första stycket TL (anmälan om utförelse m. m.) kan enligt 94 § TL dömas för tullförseelse. Enligt 95 § TL skall emellertid 94 § TL inte tillämpas om underlåtenheten är belagd med straff i brottsbalken eller varusmuggningslagen.

Det är alltså straffbelagt i tullagen att underlåta att lämna vissa föreskrivna uppgifter m. m. Det kan däremot framstå som oklart om bestämmelsen i 94 § TL i dess nuvarande lydelse kan omfatta även det fall att oriktiga uppgifter lämnas i en handling eller eljest (jfr utformningen av 7 § skattebrottslagen /1971:69/ och 79 § uppbördslagen /1953:272/). Inför datoriseringen ser vi det som viktigt att regleringen uttryckligen täcker även ett oriktigt uppgiftslämnande t. ex. i samband med export. Vi föreslår därför att 94 § TL kompletteras med en bestämmelse om ansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktiga uppgifter eller handlingar när han fullgör sina skyldigheter enligt 13-15 §§ TL, 16 § första stycket TL, 41 § TL eller 42 § första stycket TL.

Till följd härav behöver även 95 § TL ändras så att den inte endast avser underlåtenhetsbrott.

Hänvisningsbestämmelsen i 114 § TL och vissa redaktionella ändringar m. m. (14, 41, 44, 106 och 110 §§ TL)

I 114 § TL införs i ett andra stycke en hänvisning till bestämmelserna i tullregisterlagen om uppgiftslämnande till vissa myndigheter på ADB-medium för att komplettera

den gällande bestämmelsen om uppgiftslämnande i första stycket.

I 14 och 41 §§ TL föreslås att de tidigare intagna bestämmelserna om tillstånd att lämna uppgifter med ADB-stöd tas bort. De ersätts av bestämmelsen i 12 a § TL. I förslaget till 41 § TL har kravet på skriftlighet för anmälan slopats. Anmälan skall som regel göras antingen elektroniskt eller på blankett. I vissa fall skall anmälan dock kunna göras muntligt. Detta behöver inte regleras i tullagen. Även 44 § TL justeras i detta avseende.

I 106 § TL föreslås en rent redaktionell ändring. I 110 § TL finns regler med bemyndigande för regeringen att i fråga om införsel med järnvägs-, post- och flygförbindelser meddela föreskrifter som i vissa avseenden avviker från tullagens bestämmelser. Vi anser att det finns ett motsvarande behov av ett sådant undantag i fråga om utförsel med dessa transportmedel och har därför föreslagit en regel om detta.

Borttagande av kravet på att ange tullbelopp m. m.
i tulldeklaration (14 § TL)

Punkten 5 i första stycket av 14 § TL har tagits bort. Tull- och skattebelopp skall alltså inte behöva deklarerars. Beloppen avses, utom i vissa undantagsfall, att räknas ut automatiskt i TDS.

Tulltaxeringsbeslut beträffande kreditimportör
m. fl. anses meddelat när den särskilda tullräkningen
sänts ut (17 § TL)

I ett nytt tredje stycke tas en regel in om tulltaxering beträffande en tullskyldig eller annan som betalar enligt särskild tullräkning (se 26 § TL). I dessa fall tas tulltaxeringsbesluten som fattas under perioden in i en särskild tullräkning. Så sker även i de fall där avvikelse skett från tulldeklarationen, vilket för med sig att en beslutsmotivering och en fullföljdshänvisning skall anges i tullräkningen enligt förvaltningslagens regler. Beslut anses "meddelat" genom att tullräkningen "skickas till" den betalningsansvarige. Att fastställa innebörden av begreppet "meddelat" är viktigt, eftersom reglerna om överklagande i 99 § TL - med avvikelse från 23 § FL - utgår från tidpunkten då beslutet meddelades. I tullverkets interna föreskrifter anges att ett beslut skall anses meddelat den dag då man åsätter redovisningsnummer på beslutet. Därmed anses beslutet meddelat och det skickas rutinmässigt ut samma dag.

På grund av tillägget i tredje stycket fordras att beslutsformen i övriga tulltaxeringsfall regleras. Så sker i förslagets fjärde stycke.

Betalning i TDS (34 a, 93, 97, 112, 113 och 115 §§ TL)

De näringsidkare som är kreditimportörer betalar enligt en särskild tullräkning inom 15 dagar från den dag räkningen utfärdades (26 § TL).

Mellan giroinstitutet och näringslivet har rutiner utvecklats där uppgifter för olika led i ett betalningsförfarande lämnas på datamedium eller överförs via

telenätet. Inom TDU överväger man en rutin där en näringsidkare skulle kunna avtala med tullen om vissa förenklade betalningsprocedurer. I TDU:s procedurskrivelse nämns att GTS bör utreda om och under vilka förutsättningar tullräkningar framtiden kan överföras till företagen i elektronisk form. Frågan är dock väsentlig även för en elektronisk betalning av tullräkningen.

Detta väcker ett stort antal rättsliga frågor som inte varit möjliga att utreda inom ramen för detta delbetänkande. Exempel på sådana frågor är vad som avses med en elektronisk betalning, villkoren för att betala elektroniskt, säkerheten kring betalningen m. m. Författningsförslaget, att medge ett elektroniskt dokument som innehåller uppgifter om betalningen, skall ses endast som ett sätt att konkretisera de förenklningar som en användning av elektroniska dokument bör kunna föra med sig i TDS. Att förslaget tagits med motiveras av att vi vill ge remissinstanserna möjlighet att redan nu lägga synpunkter på frågan. Något praktiskt införande av nya betalningsrutiner är emellertid ingen förutsättning för att TDS skall kunna tas i drift.

I 93, 97, 112 och 113 §§ TL har tagits in bestämmelserna om betalning i TDS även för vissa andra fall (tulltillägg och förseningsavgift, viten, förrättningsavgifter och avgifter för viss verksamhet inom tullverket). I 115 § TL har tillagts en hänvisning till 34 a § TL för att regeringen skall kunna delegera till tullverket att meddela föreskrifter om rutinerna för betalning i TDS.

Underrättelse om ifrågasatt tulltillägg eller
förseningsavgift (89 § TL)

Sådan underrättelse faller inte under bestämmelsen i 12 d § TL, varför en särskild regel om saken tagits in i 89 § TL.

Vissa redaktionella ändringar (83, 84 och 85 §§ TL)

I bestämmelserna har uttrycket "annat dokument" ändrats till "handling". Bakgrunden till uttrycket "dokument" framgår av prop. 1985/86:41 s. 37. Det bör dock numera ändras till "handling" med hänsyn till vår definition av elektroniskt dokument i 12 a § TL. Därmed kommer tullagens handlingsbegrepp att - precis som i tryckfrihetsförordningen - innefatta både elektroniska dokument och pappersdokument.

Ikraftträdande

I lagförslaget föreslås att ändringarna skall träda i kraft den 1 januari 1990. Som framgår av TDU:s procedurskrivelse får det antas att vissa av de föreslagna bestämmelserna kommer att sättas i kraft först senare. Tidpunkterna härför får provas i det fortsatta beredningsarbetet.

6 Straffrättsliga frågor

Vi behandlar frågor rörande rekvisitet vilseledande i varusmugglingslagen, försöks- och fullbordanspunkt, företagaransvar och brotten mot urkunder.

Vi föreslår en ändring i varusmugglingslagen så att den som genom att påverka resultatet av en automatisk informationsbehandling föranleder sådan effekt eller fara som sägs i 1 § respektive 5 § varusmugglingslagen skall kunna dömas till ansvar även om ingen person vilseletts. Vi föreslår också en regel om ansvar för oriktigt uppgiftslämnande i 94 § TL (se avsnitt 5.4). I övrigt har vi funnit att införandet av TDS inte oundgängligen kräver förändringar på det straffrättsliga området.

Utvecklingen av datorer och annan teknisk utrustning har skapat nya risker för straffvärda handlingar. En dator med tillbehör samt lagrade data kan vara både mål och medel för en brottslig gärning. I huvudsak är det fråga om "gamla" brott som begås med nya metoder. I några få avseenden har datortekniken emellertid fört med sig helt nya typer av straffvärda förfaranden. Författningsändringar för att bättre kunna möta sådana förfaranden har aktualiserats i ett par utredningar¹ och det har gjorts vissa ändringar i brottsbalken och datalagen för att förstärka det straffrättsliga skyddet

¹Se förmögenhetsbrottsutredningens betänkande (SOU 1983:50) Översyn av lagstiftningen om förmögenhetsbrott utom gäldenärsbrott och betänkande av utredningen om skydd för företagshemligheter (SOU 1983:52) Företagshemligheter.

mot datorrelaterade gärningar.² En utredning pågår vidare för översyn av lagen om straff för varusmuggling (Fi 1986:05). Utredningens arbete beräknas vara slutfört under år 1989.

I straffrättspromemorian finns en genomgång av de straffstadganden som i första hand aktualiseras vid brottsliga förfaranden inom TDS. Denna del av promemorian bifogas vårt betänkande som bilaga 3.

Allmänt

Brottslighet relaterad till datorer är ofta svår att upptäcka. En lagföring kan vara förenad med stora bevis-svårigheter. Vi anser därför att det är viktigt att TDS fyller högt ställda krav på teknisk utformning. Det skall inte bara kunna gå att upptäcka att en manipulation har skett utan det bör också gå att med rimlig säkerhet identifiera och binda gärningsmannen vid ett otillåtet förfarande. De elektroniska dokumenten bör därför - även av detta skäl - tekniskt förses med ett avancerat lås/staket av såväl förklaringsinnehåll som utställarangivelse, så att varje elektroniskt dokument kan hänföras till en viss fysisk person.

Vissa frågor som berörts i straffrättspromemorian, TDU:s förstudie eller remissyttranden över förstudien behandlas i det följande. Vårt uppdrag omfattar enligt direktiven endast sådana ändringar som är nödvändiga för att TDS skall kunna tas i drift den 1 januari 1990. Därtill kommer att varusmugglingsutredningen har till uppdrag att göra en översyn av varusmuggningslagen. Denna utredning beräknas ge sitt förslag senare under detta år. Mot denna bakgrund lägger vi endast fram ett begränsat

²Prop. 1985/86:65.

förslag till ändringar. Vi har i denna fråga samrátt med varusmugglingsutredningen.

Vissa, i och för sig betydelsefulla, straffrättsliga frågor har mot denna bakgrund inte ansetts böra behandlas inom ramen för detta delbetänkande. Vi har emellertid fört vissa resonemang om begreppsbildningen och den rättsliga analysen av elektroniska dokument för att ge ett bidrag till en fortsatt behandling av frågan om en enhetlig straffrättslig reglering med anknytning till datorer.

Rekvisitet vilseledande i varusmuggningslagen

I 1 § andra stycket varusmuggningslagen straffbeläggs som varusmuggling, förutom annat, att någon genom att lämna oriktig uppgift i tulldeklaration eller medelst annat vilseledande i samband med tullbehandling av gods, uppsåtligen föranleder att tull eller annan allmän avgift undandras statsverket eller att gods införs eller utförs i strid mot förbud. Även den som av grov oaktsamhet föranleder fara för samma effekt kan enligt 5 § andra stycket samma lag fällas till ansvar, om denna fara föranletts av oriktig uppgift i deklaration eller annat vilseledande i samband med tullbehandling av gods eller prövning enligt 4 § 4 varusmuggningslagen (prövning hos en licensgivande myndighet). Enligt den sistnämnda bestämmelsen jämföras med varusmuggling att uppsåtligt vilseleda en licensmyndighet. För att ett vilseledande skall anses föreligga i varusmuggningslagens mening måste detta emellertid riktas mot en fysisk person. Rekvisitet vilseledande anses alltså för straffrättens del inte uppfyllt om manipulationen endast påverkar processerna i en dator. Av detta skäl har nyligen gjorts en komplettering av bestämmelsen i 9 kap. 1 § BrB om bedrägeri. Genom ett andra stycke har där

straffbelagts som bedrägeri att lämna oriktig eller ofullständig uppgift eller att på annat sätt olovligen påverka resultatet av en automatisk informationsbehandling, trots att ingen person vilseletts.

Arbetet inom TDU har tidigare utgått från antagandet att beslutsfattande och övrig ärendehandläggning i TDS i stor omfattning skulle komma att ske med automatiska procedurer, alltså utan medverkan av någon behörig tulltjänsteman. Sådana procedurer kan medföra ett behov av en komplettering av gärningsbeskrivningarna i 1 § andra stycket, 4 § 4 och 5 § andra stycket varusmugglingslagen av samma skäl som ett andra stycke lades till i 9 kap. 1 § BrB. En näringsidkare som lämnar oriktiga uppgifter till TDS så att tull, annan skatt och avgift undandras eller så att en vara förs in eller ut i strid mot förbud, skulle därmed kunna fällas till ansvar för varusmuggling även om händelseförloppet utvecklas så att ingen behörig handläggare vilseleds.

Vid utvecklingen av systemet har det emellertid visat sig att all tullklarering kommer att i någon mening utföras av en tulltjänsteman som därvid har stöd av TDS. Denne skall, när varan är tillgänglig för tullkontroll, ta del av uppgifter i ett elektroniskt dokument genom att slå in det tullid som återopas. Om ärendet hamnat i grön kanal, trots att en felaktig uppgift föreligger, vilseleds tulltjänstemannen av resultatet av databehandlingen. Beträffande ett ärende i röd kanal tar han antingen själv del av den felaktiga uppgiften eller förs bakom ljuset genom att felaktigheten inte uppdagas vid de kontrollåtgärder som utförs. En tulltjänsteman kommer därmed alltid att ta ställning i någon form till de uppgifter som lämnats eller resultatet av databehandlingen av dessa. Vid export skall han i varje

fall kontrollera att näringsidkaren fullgjort sin uppgiftsskyldighet.

Enligt vår mening kan det emellertid inte uteslutas att ett otillåtet förfarande i något enstaka fall kan komma att genomföras med en sådan metod att ingen behörig person vilseleds. Så måste t. ex. vara fallet om någon - efter att tulltjänstemannen handlagt ärendet - lyckas ändra innehållet i ett elektroniskt dokument så att de efterföljande automatiska procedurerna leder till ett beslut som får till följd att staten undandras tull, annan skatt och avgift. Om varusmuggningslagen då inte är tillämplig uppkommer frågan om förfarandet är att bedöma som bedrägeri enligt 9 kap. 1 § andra stycket BrB och/eller annat brott.³ En sådan tillämpning framstår dock enligt vår mening inte som naturlig. Det kan vidare antas att tullens fortsatta strävanden att rationalisera procedurerna leder till ett ökat inslag av automatik. För att undvika tvekan rörande ansvar eller rubricering bör enligt vår mening 1 § och 5 § varusmuggningslagen kompletteras i de delar där ett krav på vilseledande föreligger.

En annan sak är att ett bedrägligt förfarande genom påverkan av databehandlingen i TDS naturligtvis skall bedömas som bedrägeri när gärningen eljest faller utanför ramen för varusmuggningslagens tillämpningsområde men rekvisiten för ett bedrägeri är uppfyllda.

Frågan är då hur en sådan ändring bör utformas.

³ Ett svikligt förfarande med anknytning till tull, annan skatt eller avgift kan i vissa fall uppfylla rekvisiten i 9 kap. 1 § BrB. Stadgandena i varusmuggningslagen tillämpas emellertid med uteslutande av 9 kap. 1 § brottsbalken, s. k. skenbar lagkonkurrens (Löfmarck, Straffrättens konkurrensproblem, 1974, s. 33 - 40 med hänvisningar).

Enligt 9 kap. 1 § andra stycket BrB skall dömas för bedrägeri om någon genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan. Detta stadgande har utformats just med avseende på den ADB-problematik som nu är aktuell. Varusmugglingsutredningen kommer, som tidigare har nämnts, att inom kort avge ett betänkande rörande en revision av varusmugglingslagen. Mot denna bakgrund framstår det som naturligt att inte nu föreslå någon annan ändring än ett tillägg i varusmugglingslagen efter mönster av bedrägeriparagrafens andra stycke.

Något elektroniskt uppgiftslämnande planeras inte mellan näringsidkare och licensmyndighet som avses i 4 § 4 varusmugglingslagen. Licensmyndigheternas beslut är dessutom av sådan karaktär att det inte kan antas komma i fråga att meddela ett beslut utan att en handläggare medverkar i varje enskilt fall. Vi har därför inte funnit skäl att föreslå någon ändring i denna del.

Försöks- och fullbordanspunkt

För försök till varusmuggling skall enligt 8 § första stycket varusmugglingslagen dömas till ansvar enligt 23 kap. BrB. I straffrättspromemorian har utifrån vissa stadier i handläggningen beskrivits när försöks- respektive fullbordanspunkten bör anses nådd. Enligt vår mening bör datoriseringen av tullen inte leda till någon särreglering rörande punkterna för försök respektive fullbordan av ett brott. Det är emellertid vår ambition att rättsligt beskriva TDS och förfarandet i anknytning

till systemet - t. ex. de elektroniska dokumenten och procedurerna vid en rättelse - så att gällande rätt kan tillämpas på ett naturligt sätt. De gränsdragningsfrågor som då återstår bör överlämnas att lösas i praxis.

Företagaransvar

Enligt straffrättspromemorian har det framhållits som angeläget att inom ramen för tulldatoriseringen i författning reglera frågan om vilken eller vilka personer hos en näringsidkare som skall bära ansvaret för ett brottsligt förfarande. Samtidigt anges det emellertid att tullens datorisering inte torde medföra några särskilda bekymmer när det gäller ansvarsplaceringen. Vi delar denna bedömning och anser därför, mot bakgrund av direktiven och de regler som utbildats i praxis, att det saknas skäl att ta upp frågan i detta sammanhang.⁴

Brotten mot urkunder

Brottsbalkens urkundsbegrepp är inte anpassat för elektroniska dokument. Det bygger på skyddet av fysiska föremål som bär förklaringsinnehåll. Förenklat kan detta beskrivas så att användaren av ett pappersdokument studerar saken, papperet med text och oftast en underskrift, och litar på att detta fysiska föremål är äkta; det är ett direktmedium (se avsnitt 2.1.2). Vid ADB intresserar sig användaren inte för lagringsenheten. Han kan ju varken se de magnetiska laddningarna som representerar data eller förstå det maskinspråk som används vid lagringen. Det betydelsefulla för honom är vad han får fram ur datorn. Dessutom sker vid framtagningen ofta sådana bearbetningar genom datorprogrammen att det inte finns någon fysisk lagringsenhet som är

⁴Se Ds Ju 1975:23, Vissa specialstraffsrättsliga problem, s. 143.

identisk med tillgångsenheten. Om en motsvarande förändring (av texten) skulle uppkomma när ett pappersdokument plockas fram skulle urkunden anses ändrad. Om den som gjort ändringen inte hade utställarens samtycke skulle en förfalskning anses föreligga. Om utställaren själv förändrade lagringsenheten skulle denna normalt betraktas som en ny urkund.

Enligt vår mening har tekniken för lagring och informationsåtervinning utvecklats så att det skulle vara att pressa det traditionella urkundsbegreppet alltför hårt att anse att en lagringsenhet i en modern databas har urkundskvalitet.⁵ I praxis har emellertid dator-teknikens lagringsenheter i vissa fall bedömts vara urkunder.⁶ En tillfredsställande lösning av detta problem torde knappast kunna vinnas utan lagstiftningsåtgärder.⁷

Den definitionen av ett elektroniskt dokument som här förordats skapar förutsättningar för en komplettering av brotten mot urkunder i 14 och 15 kap. brottsbalken med nära anknytning till gällande rätt. Det återstår emellertid att lösa ett flertal problem, bl. a. rörande frågor om originalkaraktär och rekvisit för brottsliga förfaranden. Detta kan inte behandlas inom ramen för detta delbetänkande. Brotten mot urkunder torde dessutom

⁵Jämför dock departementschefens uttalande i prop. 1973:33 s. 145, att även upptagningar för ADB i stor utsträckning faller under begreppet urkund.

⁶Se t. ex. NJA 1987, B 8, där högsta domstolen uttalat att ett förmögenhetsbrott begånget genom ändring av person- och kontonummer på ett magnetband kan vara att bedöma som ett bedrägeri medelst urkundsförfalskning.

⁷Se Beckman, Brottsbalken II, 5 u., s. 78, Löfmarck i SvJT 1970, s. 594, Om urkundsförfalskning, s. 69 f, Förfalskningsbrotten m. m., 2 u., s. 18, Jareborg, Brotten III, 1986, s. 51 samt Solarz, Brå forskning 1985:3, Datorteknik och brottslighet, s. 199.

i samband med TDS oftast vara förenade med ett smugglingsbrott. Om någon samtidigt gjort sig skyldig till både ett smugglingsbrott och ett brott mot urkund enligt 14 eller 15 kap. BrB, bedöms detta regelmässigt som skenbar lagkonkurrens; gärningsmannen skall endast dömas för smugglingsbrottet.⁸

I fråga om 94 § TL, se kommentaren under avsnitt 5.4.

Det är inte möjligt att inom ramen för detta delbetänkande lösa frågan om urkundskvaliteten hos ett elektroniskt dokument. Vi anser inte heller att detta är nödvändigt för att TDS skall kunna tas i drift.

⁸Löfmarck, Straffrättens konkurrensproblem, s. 49.

Bilaga 1

KOMMITTÉDIREKTIV

Dir. 1988:66

Utredning om författningsändringar inför tullverkets datorisering

Dir. 1988:66

Beslut vid regeringssammanträde 1988-11-17

Statsrådet Engström anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att lämna förslag till de författningsändringar som behövs inför tullens förestående datorisering.

Bakgrund

Genom ett beslut den 11 juni 1986 bemyndigade regeringen finansministern att tillkalla en särskild utredare (Fi 1986:04) med uppdrag (dir. 1986:20) att ta fram alternativa förslag till ADB-baserade rutiner i datautväxlingen mellan tullverket och näringslivet i samband med import och export av gods samt alternativa förslag till ett internt ADB-system för tullverket med hänsyn tagen till kraven på klarering och kontroll.

Den 1 september 1987 överlämnade den särskilde utredaren förstudien (SOU 1987:40) Datorisering av tullens export- och importrutiner. Regeringen beslöt den 10 september 1987 att tulldatautredningen tills vidare

skall fortsätta sitt arbete i enlighet med de riktlinjer som utredningen föreslagit i förstudien.

Efter remissbehandling av förstudien redovisade regeringen i prop. 1987/88:100 bil.9 de ställningstaganden som tulldatautredningens förslag föranledde. Ställningstagandet innebär att regeringen, i de frågor som berördes i propositionen, i huvudsak anslöt sig till utredningens förslag.

Genom propositionen gavs riksdagen tillfälle att ta del av vad regeringen anfört om inriktningen av tulldatautredningens fortsatta arbete. Skatteutskottet (SkU 1987/88:42) har inte haft några erinringar mot vad som anförts i propositionen. Riksdagen har bifallit utskottets hemställan (rskr. 1987/88:369).

I förstudien diskuterades bl.a. några rättsliga frågor som aktualiseras vid övergång till dokumentlös informationsöverföring från företagen till tullens. Vad som behövs är att säkert kunna fastställa identiteten på den som lämnat tulldeklarationen, fastställa vilka uppgifter som lämnats dokumentlöst samt en viss anpassning till bestämmelser i bl.a. datalagen och förvaltningslagen.

Dessa rättsliga och tekniska frågor är delvis av allmängiltig natur, men tulldatautredningen ansåg att man i första hand borde söka en praktisk lösning för tullens område. Identifiering av uppgiftslämnare kan ske med en serie tekniska och administrativa metoder. Sammanfattningsvis ansåg utredningen att praktiska och rättsligt godtagbara lösningar stod att finna på de problem som belysts. Man avsåg att utreda frågorna ytterligare i det fortsatta arbetet.

Några remissinstanser påpekade vikten av att tulldatautredningen i det fortsatta arbetet uppmärksammade de rättsliga problem som finns vid övergång från dokumentbaserade rutiner till elektroniskt uppgiftslämnande.

I det arbete som tulldatautredningen inledde hösten 1987 organiserades utrednings- och utvecklingsarbetet i åtta projekt och i ett antal systemövergripande verksamheter. Ett av projekten fick till uppgift att behandla frågor om hur överföring av uppgifter i elektronisk form från företagen till tullen bör gå till och de villkor som skall gälla härför. Projektarbetet syftar till att lägga fast de tekniska, administrativa och juridiska förutsättningar som skall gälla när företag lämnar uppgifter i elektronisk form till tullen. Arbetet i projektet beräknas kunna avslutas vid årsskiftet 1988-1989.

Tulldatautredningen fann under projektarbetet att de problem som aktualiseras av elektroniskt uppgiftslämnande delvis är av nytt slag. Gällande förvaltnings- och straffrättsliga regler passar inte alltid in på det nya förfarandet. Några lösningar finns inte att hämta från annat håll. Utredningen tog därför vid årsskiftet 1987-1988 initiativ till ett visst grundläggande kartläggningsarbete av rättslig natur. Resultatet av detta arbete dokumenterades i främst två promemorior om straffrättsliga respektive förvaltningsrättsliga aspekter på en datorisering. Promemoriorna mynnade ut i bedömningen att lagen (1960:418) om straff för varusmuggling och tullagen (1987:1065) behöver ändras på ett par punkter. Vidare ansågs en helt ny lag om tullregister behövas. Utkast till lag och lagändringar ingår i promemoriorna.

De rättsliga frågor som kan behöva beaktas inför tullens datorisering har således åtminstone översiktligt behandlats i tulldatautredningens arbete. Utredningen har i en skrivelse till finansdepartementet föreslagit att den fortsatta beredningen av de författningsändringar som föranleds av elektroniskt uppgiftslämnande till tullen får ske i särskild ordning. Utredningen åberopar därvid att de problem som behöver ges författningsmäs-

ga lösningar är av delvis ny karaktär. Säkerhetsfrågor är särskilt viktiga att beakta, och viss extern expertis kan behöva medverka.

Såvitt nu kan bedömas kommer datoriseringen av tullverkets export- och importrutiner även att aktualisera vissa ändringar i tullprocedurerna. Sådana ändringar kan erfordras för att det skall bli möjligt att dra största möjliga nytta av datoriseringen. Tulldatautredningen avser att våren 1989 anmäla önskvärda ändringar i tullprocedurerna. De författningsändringar som föranleds av sådana ändrade procedurer kan då komma att behöva utredas ytterligare.

Med hänsyn till att tulldatautredningens arbete ännu inte slutförts kan samtliga de författningsändringar som föranleds av datoriseringen inte nu förutses. Detta gäller i synnerhet som tullprocedurerna kan behöva ändras. Med tanke på att de första delarna av tulldatasystemet avses tas i drift i januari 1990 är det dock viktigt att författningsarbetet snabbt kommer igång. Mot den nu angivna bakgrunden anser jag att en särskild utredningsman nu bör tillkallas för att lägga fram förslag till behövliga författningsändringar. Tills vidare bör detta endast avse den anpassning som är nödvändig för att tulldatasystemet skall kunna tas i bruk som planerat. Uppdraget till den särskilde utredaren bör dock senare kunna vidgas till att avse de författningsändringar som kan bli nödvändiga till följd av ändringar i tullprocedurerna.

Den särskilde utredaren bör under arbetet hålla nära kontakt med tulldatautredningen.

Uppdraget

En särskild utredare bör tillkallas för att fortsätta beredningen av de författningsändringar som kan behövas inför tullverkets datorisering. Arbetet skall avse de

ändringar som är nödvändiga för att tulldatasystemet skall kunna tas i drift vid planerad tidpunkt. De första delarna av tulldatasystemet bör kunna tas i drift den 1 januari 1990. Företagen avses då börja lämna exportuppgifter i elektronisk form till tullen. Den särskilde utredaren bör ta ställning till vilka författningsändringar som behöver genomföras till den 1 januari 1990, och lämna förslag till sådana ändringar.

Utredaren bör beakta vad som sägs i direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5) samt beaktande av EG-aspekter (dir. 1988:43).

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra frågor om tullagstiftning att tillkalla en särskild utredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:113) - med uppdrag att lämna förslag om de författningsändringar som behövs inför tullverkets datorisering samt att besluta om sakkunniga, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Finansdepartementet)

Bilaga 2

Lagtextbilaga

Utdrag ur 2 kap. tryckfrihetsförordningen

3 § Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. Handling är allmän, om den förvaras hos myndighet och enligt 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndighet.

Upptagning som avses i första stycket anses förvarad hos myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas. Detta gäller dock ej upptagning som ingår i personregister, om myndigheten enligt lag eller förordning eller särskilt beslut, som grundar sig på lag, saknar befogenhet att göra överföringen. Med personregister förstås register, förteckning eller andra anteckningar som innehålla uppgift som avser enskild person och som kan hänföras till denne.

6 § Handling anses inkommen till myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som avses i 3 § första stycket gäller i stället att den anses inkommen till myndighet när annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på sätt som angives i 3 § andra stycket.

Tävlingsskrift, anbud eller annan sådan handling som enligt tillkännagivande skall avlämnas i förseglat omslag anses ej inkommen före den tidpunkt som har bestämts för öppnandet.

Åtgärd som någon vidtager endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring av handling, som myndighet har tillhandahållit, skall ej anses leda till att handling är inkommen till den myndigheten.

10 § Handling som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning anses ej som allmän handling hos den myndigheten.

11 § Som allmän handling anses ej

1. brev, telegram eller annan sådan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för befordran av meddelande,

2. meddelande eller annan handling som har inlämnats till eller upprättats hos myndighet endast för offentliggörande i periodisk skrift som utgives genom myndigheten,

3. tryckt skrift, ljud- eller bildupptagning eller annan handling som ingår i bibliotek eller som från enskild har tillförts allmänt arkiv uteslutande för förvaring och vård eller forsknings- och studieändamål eller privata brev, skrifter eller upptagningar som eljest ha överlämnats till myndighet uteslutande för ändamål som nu angivits,

4. upptagning av innehållet i handling som avses i 3, om upptagningen förvaras hos myndighet där den ursprungliga handlingen ej skulle vara att anse som allmän.

Utdrag ur 9 kap. brottsbalken

1 § Den som medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för

gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, dömes för bedrägeri till fängelse i högst två år.

För bedrägeri döms också den som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultatet av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan.

Utdrag ur förvaltningslagen (1986:223)

10 § En handling anses komma in till en myndighet den dag då handlingen, eller en avi om en betald postförsändelse som innehåller handlingen, anländer till myndigheten eller kommer en behörig tjänsteman till handa. Underrättas en myndighet särskilt om att ett telegram till myndigheten finns hos televerket, anses telegrammet komma in redan när underrättelsen når en behörig tjänsteman.

Kan det antas att handlingen eller en avi om denna en viss dag har lämnats i myndighetens lokal eller avskilts för myndigheten på en postanstalt, anses den ha kommit in den dagen, om den kommer en behörig tjänsteman till handa närmast följande arbetsdag.

Ett telegram eller annat meddelande som inte är underskrivet skall bekräftas av avsändaren genom en egenhändigt undertecknad handling, om myndigheten begär det.

Utdrag ur datalagen (1973:289, omtryckt 1982:446)

1 § I denna lag avses med

personuppgift:	uppgift som avser enskild person,
personregister:	register, förteckning eller andra anteckningar som föres med hjälp av automatisk databehandling och som innehåller personuppgift som kan hänföras till den som avses med uppgiften,
registrerad:	enskild person beträffande vilken förekommer personuppgift i personregister,
registeransvarig:	den för vars verksamhet personregister föres, om han förfogar över registret.

14 § Om myndighet för handläggning av mål eller ärende använder sig av upptagning för automatisk databehandling, skall upptagningen tillföras handlingarna i målet eller ärendet i läsbar form, om ej särskilda skäl föranleder annat.

21 § Den som olovligen bereder sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller olovligen ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning dömes för dataintrång till böter eller fängelse i högst två år, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Med upptagning avses härvid även uppgifter som är under befordran via elektroniskt eller annat liknande hjälpmedel för att användas för automatisk databehandling.

För försök eller förberedelse till dataintrång döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Skulle brottet, om det hade fullbordats, ha varit att anse som ringa, får dock inte dömas till ansvar enligt vad som nu har sagts.

23 § Om registrerad tillfogas skada genom att personregister innehåller oriktig eller missvisande uppgift om honom, skall den registeransvarige ersätta skadan.

Om någon tillfogas skada genom brott som avses i 20 § första stycket eller 21 §, skall den som har gjort sig skyldig till brottet ersätta skadan.

Vid bedömande om och i vad mån skada enligt första eller andra stycket har uppstått skall hänsyn även tas till lidande och andra omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

Bilaga 3

Utdrag ur hovrättsassessorn Krister Malmstens promemoria rörande vissa straffrättsliga problem, upprättad inom ramen för tulldatautredningens arbete

B GÄLLANDE LAGSTIFTNING

B.1. Datalagen (1973:289)

I datalagen finns två straffstadganden. Lagens 20 § stadgar ansvar för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet på närmare angivna sätt brutit mot föreskrifter och förbud m m rörande personregister.

Datalagens 21 § har följande lydelse.

"Den som olovligen bereder sig tillgång till upptagning för automatisk databehandling eller olovligen ändrar eller utplånar eller i register för in sådan upptagning dömes för dataintrång till böter eller fängelse i högst två år, om ej gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Med upptagning avses härvid även uppgifter som är under befordran via elektroniskt eller annat liknande hjälpmedel för att användas för automatisk databehandling.

För försök eller förberedelse till dataintrång döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Skulle brottet, om det hade fullbordats, ha varit att anse som ringa, får dock inte dömas till ansvar enligt vad som nu har sagts."

Syftet med datalagen är främst att förhindra att upplysningar om enskilda personer samlas i dataregister på

sådant sätt att det kan medföra intrång i den personliga integriteten. Lagen innehåller därför huvudsakligen regler om personregister. 21 § är dock inte begränsad till personregister utan har allmän räckvidd; alla dataregister omfattas av paragrafen.

Viss osäkerhet har tidigare rätt ifråga om omfattningen av begreppet "upptagning" (SOU 1983:50, s. 171-172 och s. 183-185). I första styckets sista mening har därför tillagts att även uppgifter som är under befordran skall anses utgöra upptagning (prop. 1985/86:17). Se vidare om begreppet upptagning nedan vid bedrägeri.

Lagstiftaren har ansett skyddsintresset vara så viktigt att kriminalisering även skett av icke fullbordade handlingar. Försök och förberedelse till dataintrång är således straffbart. Undantagna från straffansvar är endast gärningar som, om de hade fullbordats, hade ansetts som ringa.

Dataintrång är subsidiärt i förhållande till BrB:s straffbud. Det innebär alltså att när en och samma gärning innefattar såväl dataintrång som brottsbalksbrott skall endast dömas för det senare.

De brottsbalksbrott som i första hand kan bli aktuella är brytande av telehemlighet (4 kap 8 §), egenmäktigt förfarande (8 kap 8 §), bedrägeri (9 kap 1 §), trolöshet mot huvudman (10 kap 5 §) och olovligt brukande (10 kap 7 §). Åtgärder varigenom register förstörs helt eller delvis kan också föranleda ansvar för skadegörelse (12 kap 1 §).

B.2. Brottsbalken

Den datorrelaterade kriminaliteten erbjuder så många möjligheter att begå brott att åtskilliga brottsbeskrivningar i BrB i och för sig kan bli tillämpliga under olika förhållanden. Endast i vissa fall föranleder dock tillämpningen någon större tankemöda. Exempelvis är stöld av en dator naturligtvis inte att bedöma annorlunda än andra tillgrepp osv.

I det föregående har redan nämnts att vissa straffbud får anses mer intressanta än andra. För dessa redovisas i det följande.

"Om någon olovligen bereder sig tillgång till meddelande, vilket såsom postförsändelse eller såsom telefonsamtal, telegram eller annat teledelande är under befordran genom allmän befordringsanstalt dömes för brytande av post- eller telehemlighet till böter eller fängelse i högst två år."

Tulluppgifterna ska enligt utredningsförslaget överföras via telenätet (TDU s. 18). Förevarande paragraf kan därför bli tillämplig på förfaranden varigenom någon "avlyssnar" och tar upp meddelanden som befordras på telenätet. För en konkurrent kanske detta är tekniskt enklare än att olovligen och omärkt ta sig in i själva systemet och där finna de uppgifter som söks. - Bestämmelserna om sekretess beträffande teledelanden finns i 9 kap 8 § sekretesslagen (1980:100) - Skyddsobjekt är meddelandet som är under befordran. När tulluppgiften väl nått mottagaren och uppgiften därefter olovligen åtkoms är paragrafen således ej tillämplig; ett sådant förfarande kan dock utgöra dataintrång.

Även anbringande av tekniskt hjälpmedel med avsikt att olovligen bereda sig tillgång till telemeddelande är straffbart enligt 4 kap 9 b § BrB som förberedelse till brytande av telehemlighet.

"Om någon anbringar tekniskt hjälpmedel med uppsåt att bryta telehemlighet på sätt som sägs i 8 § eller att utföra brott som sägs i 9 a §, dömes för förberedelse till sådant brott till böter eller fängelse i högst två år. om han ej är förfallen till ansvar för fullbordat brott."

Med anbringande avses att apparaturen skall vara placerad på plats där kränkningen skall ske samt att den skall vara iordningställd så att den genom endast enkla åtgärder kan sättas i funktion.

Med datorutvecklingen har följt en omfattande penninglös valutamarknad. Transaktioner sker oftast genom kommunikation mellan en fysisk person och en dator. Frånvaron av en direkt närvarande fysisk person som motpart har naturligtvis skapat goda förutsättningar för oegentligheter av ekonomisk karaktär. I Sverige har det också förekommit en del uppmärksammade fall där stora summor pengar obehörigen flyttats mellan olika bankkonton vilket upptäckts först efter lång tid och någon gång av en ren slump. Utredningsarbetet är komplicerat och underlättas inte av att transaktionerna kan ske till utlandet.

Frånvaron av en fysisk person som blir vilseledd gjorde tidigare bedrägeriparagrafen otjänlig ifråga om oredliga förfaranden via datorer. Genom en nyligen genomförd lagstiftning har till bedrägeriparagrafen fogats ett andra stycke just med syfte att avhjälpa denna brist (prop. 1985/86:65, JuU 1985/86:17).

"Den som medelst vilseledande förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseledde eller någon i vars ställe denne är, dömes för bedrägeri till fängelse i högst två år.

För bedrägeri döms också den som genom att lämna oriktig eller ofullständig uppgift, genom att ändra i program eller upptagning eller på annat sätt olovligen påverkar resultat av en automatisk informationsbehandling eller någon annan liknande automatisk process, så att det innebär vinning för gärningsmannen och skada för någon annan."

Enligt paragrafens andra stycke krävs inte att någon fysisk person blivit vilseledd till en viss disposition. Det är således tillräckligt att gärningen, på i lagrummet angivet sätt, innebär en förmögenhetsöverföring. Någon bestämd krets av skadelidande finns inte heller angiven. Domstolarna behöver därför inte i det enskilda fallet reda ut den många gånger besvärliga frågan om vem som lidit ekonomisk skada av gärningen.

Att "ändra i program" innefattar även att byta ut hela programmet eller att flytta över programmet från ett bearbetningsställe till ett annat.

Med "upptagning" för automatisk informationsbehandling åsyftas detsamma som i datalagen. Härmed avses en uppgift som är fixerad på någon form av datamedium och som antingen finns i eller kan matas in i en datamaskin och som inte är visuellt läsbar. Varje uppgift som kan hämtas från ett och samma datamedium utgör en särskild upptagning. Med ändring i upptagning avses främst att lagrade data olovligen ändras helt eller delvis utplånas

eller att nya data olovligen förs in i det material som skall bearbetas.

"Eller på annat sätt" anger att brottsbeskrivningen inte ger en uttömmande uppräknings av straffbelagda gärningar.

Stadgandet i 10 kap 7 § BrB om olovligt brukande täcker bl.a. olovligt brukande av anläggningar för automatisk informationsbehandling, s.k. time-theft.

"Om någon olovligen brukar någon annans sak och därigenom vållar skada eller olägenhet, döms han för olovligt brukande till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma åtgärd.

Är brott enligt första stycket grovt, döms till fängelse i högst två år."

Vissa förfaranden som innefattar besittningsrubbing utan att medföra skada eller annan olägenhet, kan föranleda ansvar för egenmäktigt förfarande (8 kap 8 § BrB).

De nu genomgångna straffbuden täcker gärningar som kan begås av såväl utomstående som av personer vilka i och för sig har rätt att disponera systemet. Vissa straffbud tar dock endast fasta på trolöshet hos gärningsmannen. Brottet begås då av en person inom systemet I stadgandet om trolöshet mot huvudman (10 kap 5 § BrB) har nyligen ett tillägg gjorts som innebär att den som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att självständigt handha kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln härav kan lagföras. Det kan t.ex. röra föreståndare för datorcentraler och liknande tekniskt ansvariga personer i nyckelpositioner.

"Om någon, som på grund av förtroendeställning fått till uppgift att för någon annan sköta ekonomisk angelägenhet eller självständigt handha kvalificerad teknisk uppgift eller övervaka skötseln av sådan angelägenhet eller uppgift missbrukar sin förtroendeställning och därigenom skadar huvudmannen, döms han för trolöshet mot huvudman till böter eller fängelse i högst två år. Vad som har sagts nu gäller inte, om gärningen är belagd med straff enligt 1-3 §§.

Är brottet grovt, skall dömas till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas, om gärningsmannen begagnat falsk handling eller vilseledande bokföring eller tillfogat huvudmannen betydande eller synnerligen kännbar skada.

Missbrukar någon"

För brott begångna av anställda inom tullväsendet gäller naturligtvis också bestämmelserna i 20 kap BrB om bl.a. myndighetsmissbruk och brott mot tystnadsplikt.

Såsom påtalats av Hovrätten för Västra Sverige råder viss osäkerhet huruvida "datorurkunder" eller "elektroniska dokument" uppfyller förutsättningarna för det straffrättsliga urkundsbegreppet och därmed möjligheterna att under särskilda omständigheter föranleda ansvar för förfalskningsbrott.

Med urkund avses i BrB:s mening protokoll, kontrakt, skuldebrev, intyg och annan handling, som upprättats till bevis eller eljest är av betydelse såsom bevis, så

ock legitimationskort, biljett och dylikt bevismärke (14 kap 1 § 2 st).

Skriften skall dels förkroppsliga en språkhandling genom att i bestämd form ge uttryck för ett föreställningsinnehåll, dels vara av betydelse som bevis; härav följer att den måste utvisa vem som är "utställare", dvs. vem som "avsänder" den förkroppsligade utsagan samt dels ha originalkaraktär (Jareborg, Brotten III, 2 uppl, s. 45).

Att en handling framställts med ett tekniskt hjälpmedel, t.ex. en dator via en skrivare, fråntar naturligtvis inte handlingen karaktären av urkund.

I förarbetena till datalagen uttalade departementschefen, att upptagningar för automatisk databehandling i stor utsträckning faller under begreppet urkund (prop. 1973:33, s. 145). Betydelsen av detta uttalande torde vara begränsat, eftersom ställningstagandet inte ges någon närmare motivering.

Brottsbalkskommentaren är mera försiktig i sitt ställningstagande. Det anses tvivelaktigt att sträcka urkundsbegreppet så långt att därunder faller även helt automatiska uppteckningar och bland dem även sådana som inte har någon språklig form. Det konstateras dock att behovet av straffskydd för sådana uppteckningar är påtagligt och att de i praxis synes räknas som urkunder. Dessutom betvivlas starkt, att den som manipulerat med själva apparaten så att resultatet blivit oriktigt därigenom skulle ha gjort sig skyldig till förfalskning; resultatet härrör, trots manipulationen, från maskinen och bör därför inte betraktas som falskt. Slutligen uttalas att de problem som den tekniska utvecklingen ställt rättstillämpningen inför knappast torde kunna lösas utan lagstiftningsåtgärder (5 uppl, s. 77-78).

Jareborg uttalar, när han behandlar kravet att en urkund skall vara självständigt begriplig, att det inte kan uteslutas att t.ex. ett magnetband med en upptagning för ADB kan vara en urkund. När han därefter berör kravet på en principiellt unik materialisering att det ska vara fråga om en originalhandling fränkänner han dock ADB-upptagningar urkundskvalitet (Brotten III, 2 uppl. s. 48-49).

Problematiken har noggrant behandlats av Per Furberg i SvJT 1987 s. 531-548 samt även studerats av Agne Lindgren (IRI-rapport 1987:7).

De osäkerhetsmoment som vidlåder urkundsfrågan i förfälskningssammanhang är i väsentliga avseenden desamma även vid osant intygande (15 kap 11 § BrB). Det senare torde därför inte kräva någon särskild kommentar.

Huruvida osäkerheten ifråga om appliceringen av elektroniska dokument på urkundsbegreppet nu, med anledning av datorisering av tullens export- och importrutiner, bör föranleda någon lagstiftning behandlas nedan under rubriken "Överväganden".

Slutligen bör i detta sammanhang även påpekas möjligheten att enligt 36 kap 4 § BrB besluta om värdeförverkande i näringsverksamhet. Har till följd av brott som begåtts i utövningen av näringsverksamhet uppkommit ekonomiska fördelar för näringsidkaren. skall värdet därav förklaras förverkat. Enligt 36 kap 7-10 §§ BrB kan näringsidkare vidare åläggas företagsbot under vissa omständigheter.

B.3. Lagen (1960:418) om straff för varusmuggling

Varusmugglingslagen är den centrala strafflagen för tullväsendet. De flesta bestämmelserna i lagen torde dock inte vara av direkt intresse för genomförandet av en datorisering av tullen. Av intresse är i första hand lagens regleringar rörande avgivande av tulldeklarationer och andra tulluppgifter.

De lagrum jag åsyftar är följande.

I 1 § 2 st stadgas ansvar för varusmuggling (böter eller fängelse i högst två år)

"när någon genom att lämna oriktig uppgift i tulldeklaration eller medelst annat vilseledande i samband med tullbehandling av gods uppsåtligen föranleder, att tull eller annan allmän avgift undandrages statsverket eller att gods införes eller utföres i strid mot förbud."

Såsom varusmuggling skall också anses, om någon uppsåtligen genom vilseledande förmår tillståndsgivande myndighet att medge införsel eller utförsel av gods och därigenom föranleder att godset införs eller utförs i strid mot förbud (4 § 4 p.).

Är varusmuggling att anse som grov, skall dömas till fängelse lägst 6 månader och högst 6 år. Vid bedömande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas bl.a. om det förövats yrkesmässigt eller avsett gods av betydande myckenhet eller värde eller på annat sätt varit av farlig art (3 §).

Även den som av grov oaktsamhet gör sig skyldig till gärning enligt 1 eller 4 §§ kan dömas till böter eller

fängelse i högst två år. Detta gäller även, enligt 5 § 2 st,

"när någon, genom att lämna oriktig uppgift i tulldeklaration eller genom annat vilseledande i samband med tullbehandling av gods eller provning som avses i 4 § 4, av grov oaktsamhet föranleder fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras staten eller för att gods införs eller utförs i strid mot förbud."

På närmare angivna grunder (8 §) kan ansvar utdömas för bl a försök till varusmuggling och medverkan till sådant brott enligt bestämmelserna härom i 23 kap BrB.

I 8 a § ges numera en regel om ansvarsfrihet enligt bl.a. 1-5 §§ för den som vidtar frivillig rättelseåtgärd.

Slutligen bör observeras att om det i lag eller författning angående förbud mot införsel eller utförsel av visst gods givits särskilda föreskrifter om påföljd för överträdelse av förbudet, skall bestämmelserna i varusmugglingslagen, om inte annat uttryckligen anges, inte äga tillämpning (27 §).

B.4. Tullagen (1987:1065) m.m.

Enligt tullagens 94 § stadgas ansvar för tullförseelse för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter

att ge in tulldeklaration eller andra föreskrivna handlingar rörande tulldeklarationer (13-15 §§ och 16 § 1 st) eller

att göra en skriftlig exportanmälan eller lämna andra föreskrivna uppgifter (41-42 §§) eller att lägga upp en vara på tullupplag (50 §).

Påföljden är begränsad till böter. I ringa fall skall dock inte dömas till ansvar. Ansvar för tullförseelse inträder inte heller om underlåtenheten är straffbelagd i brottsbalken eller varusmugglingslagen (95 §).

Även i tullförordningen (1987:1114) stadgas ansvar för tullförseelse (71-72 §§). Här gäller till en början motsvarande regler som redovisats i föregående stycke. Det är fråga om en omfattande reglering av i första hand ordningskaraktär, som delvis saknar intresse i förevarande sammanhang.

I förordningen åläggs dock bl.a. viss skyldighet för importörer och andra att avge handlingar eller på annat sätt lämna närmare angivna uppgifter (bl.a. 5, 6, 22, 23, 26, 28, 39, 42 och 60 §§). Den som underlåter vad som föreskrivs eller på annat sätt bryter mot bestämmelserna i förordningen kan fällas till ansvar.

Under denna rubrik bör slutligen nämnas 1 § lagen (1962:120) om straff i vissa fall för oriktig ursprungsdeklaration m.m.

"Den som i ursprungsintyg eller annan handling, som åberopas till bevis för vinnande av förmånsbehandling i främmande stat enligt frihandelsavtal mellan Sverige och sådan stat eller sammanslutning av stater, uppsåtligen lämnat oriktig uppgift ägnad att leda till förmånsbehandling, döms till böter eller fängelse i högst ett år. Till samma straff döms den som i samband med ansökan om varucertifikat uppsåtligen lämnat oriktig uppgift

ägnad att leda till förmånsbehandling samt den som tillhandahållit en åberopad handling med vetskap om att den innehåller sådan oriktig uppgift. Är brottet att anse som grovt döms till fängelse i högst två år.

Begår någon av grov oaktsamhet gärning som avses i första stycket. döms till böter.

Är brott som avses i denna paragraf att anse som ringa, döms ej till ansvar."

Den som frivilligt rättar oriktig uppgift går fri från straffansvar (2 §). Åtal får endast väckas efter medgivande av generaltullstyrelsen (4 §).

The first part of the paper is devoted to a general
 discussion of the problem. It is shown that the
 problem is of great importance in the theory of
 functions. The second part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The third part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The fourth part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The fifth part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The sixth part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The seventh part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The eighth part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The ninth part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable. The tenth part is devoted to the
 study of the properties of the function. It is
 shown that the function is continuous and
 differentiable.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s presstjänst. UD.
9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
10. Två nya treåriga linjer. U.
11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
12. Den regionala problembilden. A.
13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
20. Tullregisterlag m.m. Fi.

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

UD:s presstjänst. [8]

Försvarsdepartementet

Risker och skydd för befolkningen. [17]

Kommunikationsdepartementet

Fasta Öresundsförbindelser. [4]

Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]

Finansdepartementet

Beskattnings av fåmansföretag. [2]

Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]

Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]

Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]

Tullregisterlag m.m. [20]

Utbildningsdepartementet

Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]

Två nya treåriga linjer. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]

Mångfald mot enfald. Del 1. [13]

Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och
rättsfrågor. [14]

Regionalpolitikens förutsättningar. [19]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av
hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister
Olof Palme. [1]

Integriteten vid statistikproduktion. [3]

Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]

Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]

SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]



Systematisk förteckning

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

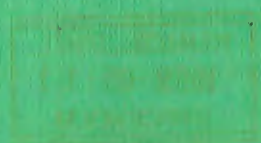
Förteckning över

Statens offentliga utredningar 1989

KUNGL. BIBL.

1989-05-11

STOCKHOLM



ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM.

TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.