

Tullverket
Box 128 54
112 98 Stockholm

Tillsyn av Tullverkets behandling av personuppgifter i den brottsbekämpande verksamheten

Datainspektionen meddelar följande

BESLUT

1. Tullverket föreläggs att senast den 28 november 2014 införa rutiner som säkerställer att uppgifter om en person som inte är misstänkt för brott och som behandlas i ett särskilt ärende förses med en särskild upplysning enligt 16 § första stycket lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.
2. Tullverket föreläggs att senast den 28 november 2014 gå igenom samtliga pågående särskilda ärenden och kontrollera att personer som inte är misstänkta för brott har en särskild upplysning enligt 16 § första stycket lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Tullverket ska komplettera informationen med en särskild upplysning i de fall en sådan saknas.
3. Tullverket föreläggs att senast den 28 november 2014 införa rutiner som säkerställer att personuppgifter gallras i enlighet med 27 och 28 §§ lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.
4. Tullverket föreläggs att omgående kontrollera innehållet i IT-systemet BOW och ta bort personuppgifter som enligt bestämmelsen i 27 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet inte längre får vara kvar i IT-systemet.

5. Tullverket föreläggs att senast den 28 november 2014 införa rutiner för åtkomstkontroll (uppföljning av åtkomstloggar), i enlighet med 6 § första stycket 6 lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och 31 § personuppgiftslagen (1998:204), av samtliga IT-system i vilka behandlas personuppgifter som används i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.
6. Tullverket föreläggs att senast den 28 november 2014 införa funktioner för behandlingshistorik (loggning av åtkomst), i enlighet med 6 § första stycket 6 lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och 31 § personuppgiftslagen (1998:204), i IT-systemet TIGER.
7. Tullverket föreläggs att senast den 28 november 2014 se över rutinerna för hur ändamål kan begränsas i särskilda ärenden för att säkerställa att kravet på preciserat ändamål i 12 §§ andra stycket lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet alltid är uppfyllt.
8. Tullverket föreläggs att senast den 28 november 2014 se över rutinerna vid förlängning respektive avslutande av särskilda ärenden för att säkerställa att uppgifter inte behandlas i strid 6 § första stycket 3 lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och 9 § b personuppgiftslagen (1998:204).
9. Tullverket föreläggs att senast den 28 november 2014 upphöra med att behandla personuppgifter i de särskilda ärendena 1,2 och 3 eftersom personuppgiftsbehandlingen strider mot 12 §§ andra stycket lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och, vad avser ärende 3, även mot 12 § första stycket 1 lagen (2005:787) om behandling i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.
10. Tullverket föreläggs att senast den 19 december 2014 lämna en skriftlig redovisning till Datainspektionen av de åtgärder som Tullverket har vidtagit med anledning av föreläggandena enligt punkterna 1-9.

Redogörelse för tillsynsärendet

Datainspektionen har genomfört tillsyn av Tullverkets behandling av personuppgifter i myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

Datainspektionen har vid två tillfällen, den 11 februari 2013 och den 7 mars

2013, på plats i Tullverkets lokaler genomfört inspektioner. Syftet med granskningen har varit att kontrollera om personuppgiftsbehandlingen är förenlig med gällande regelverk och särskilt att följa upp ett tidigare tillsynsärende från 2010 (dnr 1635-2009), som i sin tur var en uppföljning av ett tillsynsärende som inleddes under 2007 (dnr 1295-2007).

Följande av Tullverkets IT-system har ingått i granskningen.

1. TIGER (Tullverkets integrerade brottsbekämpningssystem)
TIGER är ett egenutvecklat ärendehanteringssystem. I systemet behandlas underrättelseinformation som t.ex. tips, rikslarm och internationella förfrågningar. Informationen i TIGER är obearbetad. En bedömning görs om uppgifterna ska bli ett underrättelseärende, om de ska behandlas i form av ett särskilt ärende eller om en förundersökning ska inledas. En bedömning görs också om uppgifterna ska delges via SPADI.
2. SPADI (Tullverkets Spaningsdiarium)
SPADI är ett system för delgivning av underrättelser till den operativa verksamheten. Systemet innehåller uppgifter om personer, organisationer, fordon, farkoster, händelser och andra omständigheter som kan sättas i samband med brottslighet av allvarlig art eller sådan brottslighet som sker systematiskt och som faller under Tullverkets befogenheter. Via systemet delges den operativa verksamheten bearbetade underrättelser för att kunna göra kontrollinsatser. De bearbetade underrättelserna är även tillgängliga för polisen och kustbevakningen.
3. BOW
BOW är ett rapporteringssystem som bl.a. används av tulltjänstemän vid gränskontrollerna. Systemet är uppbyggt utifrån gjorda beslag och kopplar ihop dessa med de personer hos vilka beslagen gjorts.
4. TMJ (Tullmålsjournalen)
TMJ är ett system med uppgifter om de beslag som Tullverket har gjort. Uppgifterna hämtas automatiskt från BOW.
5. BBS-produktion
BBS-produktion är ett krypterat filsystem (mappar) där det bl.a. lagras information i särskilda ärenden i Tullverkets brottsbekämpande underrättelseverksamhet.

Utöver IT-systemen har Datainspektionen granskat fem stycken utvalda särskilda ärenden i Tullverkets underrättelseverksamhet.

IT-systemen och de särskilda ärendena har förevisats på plats och Datainspektionen har genomfört stickprovskontroller av innehållet.

Datainspektionen har upprättat protokoll över inspektionerna. Tullverket har beretts tillfälle att yttra sig över protokollen och gjort så i ett yttrande som kom in till Datainspektionen den 19 april 2013. Tullverket har också lämnat kompletterande uppgifter i en skrivelse den 30 oktober 2013.

Skäl för beslutet

Rutiner för markering av icke misstänkta personer

Enligt 16 § första stycket lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet ska uppgifter om en person som inte är misstänkt för brott, s.k. kringperson, förses med en särskild upplysning om detta, om det inte på annat sätt klart framgår att personen inte är registrerad som misstänkt för brott. En kringperson kan vara en anhörig till en misstänkt person eller andra personer som den misstänkte har koppling till, vilka inte själva kan misstänkas för brottslig verksamhet men som genom sitt samröre med den misstänkte personen kan vara av intresse i spanings- eller underrättelsearbetet. Uppgifter om kringpersoner får, enligt 12 § andra stycket lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, endast behandlas i ett ärende som rör viss preciserad brottslig verksamhet, ett s.k. särskilt ärende. Endast personer som arbetar med ärendet får ha direkt tillgång till uppgifterna.

I sin underrättelseverksamhet använder Tullverket IT-systemen TIGER, SPADI och BBS-produktion. I TIGER och SPADI behandlas inte uppgifter om kringpersoner, varför inga särskilda ärenden finns i dessa system. Tullverket behandlar istället särskilda ärenden med hjälp av IT-systemet BBS-produktion.

I samband med tillsynen av Tullverket år 2010 konstaterade Datainspektionen att Tullverket inte hade tagit fram de interna rutiner för markering av kringpersoner som verket utlovat enligt en tidigare åtgärdsplan. Under pågående tillsyn har Tullverket till Datainspektionen lämnat in dokumentet "Intern regel om behandling av uppgifter om icke misstänkta personer som kan antas ha samband med brottslig verksamhet". I dokumentet, som är daterat den 4 mars 2013, finns bl.a. avsnitt 5 med rubriken "Särskild upplysning", med information om att kringpersoner ska markeras på ett tydligt sätt för dem som arbetar i ärendet.

Datainspektionens anser att rutinerna inte är tillräckligt preciserade. Det saknas bl.a. uppgift om *vem* som ska markera kringpersoner. Är det den som registrerar uppgifter, chefstjänstemannen som tar beslut om ett särskilt ärende eller någon annan person? Att helt överlämna *hur* uppgiften ska markeras till den anställde är inte heller tillräckligt.

Det måste finnas ett enhetligt sätt i verksamheten att märka ut en kringperson. Utan klara och tydliga rutiner finns det uppenbara risker att det kan komma att finnas uppgifter om personer som i strid med lagstiftningen saknar särskild upplysning att han/hon inte är misstänkt för brott.

Vidare är det den personuppgiftsansvariges ansvar att se till att det finns en registervård som innefattar interna kontroller av att uppgifter om icke misstänkta markeras på korrekt sätt. Det är viktigt eftersom informationen som behandlas i de särskilda ärendena är mycket integritetskänslig. Utan interna kontroller är det svårt för Tullverket att få kännedom om eventuella brister i behandlingen.

Tullverket föreläggs därför att införa rutiner som säkerställer att uppgifter om en person som inte är misstänkt för brott och som behandlas i ett särskilt ärende förses med en särskild upplysning enligt 16 § första stycket lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Datainspektionen rekommenderar att rutinerna och de interna kontrollerna dokumenteras.

Eftersom Datainspektionen konstaterat att Tullverket inte haft tillräckligt tydliga rutiner för markering av icke misstänkta finns det ett behov av att gå igenom de pågående särskilda ärendena och kontrollera att personer som inte är misstänkta för brott har en särskild upplysning. Tullverkets ska därför föreläggas att gå igenom samtliga pågående särskilda ärenden och kontrollera att personer som inte är misstänkta för brott har en särskild upplysning. Tullverket ska komplettera informationen med en särskild upplysning i de fall som en sådan saknas.

Gallring av personuppgifter

Genom lagen om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet har Tullverket fått långtgående befogenheter att behandla personuppgifter för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. För att balansera rätten att behandla uppgifter i förhållande till det intrång i den personliga integriteten som behandlingen innebär finns det bl.a. bestämmelser i lagen som anger hur länge uppgifter får sparas i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelserna om gallring i 27 och 28 §§ lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet utgör ett grundläggande integritetsskydd.

I 27 § den lagen anges att uppgifter som behandlas automatiskt i ett ärende ska gallras senast ett år efter det att ärendet har avslutats. Det gäller dock inte

uppgifter i förundersökningar. Uppgifter som inte hör till ett ärende och som inte ingår i tullbrottsdatabasen ska gallras senast ett år efter att de behandlades automatiserat för första gången. Uppgifter i tullbrottsdatabasen ska gallras senast tre år efter utgången av det kalenderår då den sista registreringen gjordes avseende personen.

Av tredje stycket i 27 § framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att uppgifter ska bevaras. Av 10 § förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet framgår att Riksarkivet, efter samråd med Tullverket, bemyndigats att föreskriva att uppgifter som ska gallras enligt 27 § ska bevaras. Riksarkivet har meddelat en sådan föreskrift, RA-MS 2011:15 som träffar några få närmare angivna typer av uppgifter/handlingar.

Uppgifter om passagerare, importörer, exportörer och transportörer samt varor och transportmedel som behandlas för planering av kontrollverksamhet och urval ska, enligt 28 §, gallras så snart de inte längre har betydelse för planeringen av kontrollverksamheten men dock senast sex månader efter att de behandlats automatiserat för första gången. Om uppgifterna hänförs till en viss transport ska de gallras senast fjorton dagar efter transporten.

Hos Tullverket finns det IT-system med personuppgifter som inte har gallrats på nästan tio år. Enligt Tullverket har uppgifterna i BOW inte gallrats sedan 2004. Till detta ska beaktas att BOW innehåller uppgifter om personer som inte längre är misstänkta för brott t.ex. registrerade mottagare av narkotikaförsändelser där Tullverkets utredning visar att någon annan beställt varan i mottagarens namn.

Datainspektionen har uppfattat det så att det endast är i IT-systemet SPADI som uppgifterna gallras automatiskt. I övriga IT-system och särskilda ärenden åligger det den enskilde tulltjänstemannen att gallra uppgifterna.

Datainspektionen har tagit del av ett informationsmeddelande, TIM 2010:2, som enligt Tullverket redovisar de gallringsregler som gäller i myndighetens brottsbekämpande underrättelseverksamhet. Detta informationsmeddelande kan dock inte ersätta gallringsrutiner eftersom flera viktiga delar saknas i meddelandet såsom information om vem som ska gallra uppgifterna och hur de ska gallras. Informationsmeddelandet är begränsat till en genomgång av vilka gallringstider som gäller för Tullverket. Datainspektionen har också tagit del av dokumentet "Intern regel om behandling av uppgifter om icke misstänkta personer som kan antas ha samband med brottslig verksamhet". I dokumentet finns bl.a. avsnitt 6 med rubriken "Gallring" med information om vem som är ansvarig för att uppgifter gallras ur ett särskilt ärende och när

det ska ske. Datainspektionen konstaterar att dokumentet är begränsat till uppgifter i särskilda ärenden, dvs. till delar av Tullverkets brottsbekämpande underrättelseverksamhet, och i övrigt inte ger någon vägledning.

Datainspektionen har förståelse för att det kan vara svårt att ha helt automatiska funktioner för gallring i samtliga IT-system. Det gäller speciellt avseende personuppgifter i särskilda ärenden där det är viktigt att behovet av att ha kvar uppgifterna kan prövas löpande. När det är fråga om så pass integritetskänslig behandling som den i den brottsbekämpande verksamheten måste det dock, i avsaknad av automatiska funktioner, finnas rutiner för att med regelbundna intervall kontrollera gallringen. Enligt Tullverkets egna uppgifter har myndigheten inte kontrollerat att gallringen av uppgifter i IT-systemen utförts på ett enligt lagen korrekt sätt. Datainspektionen anser att kontroll av utförd gallring, när det är fråga om uppgifter som gallras manuellt, är en naturlig del i gallringsrutinerna. Av gallringsrutinerna ska det särskilt framgå när en personuppgift ska gallras, vem som ansvarar för gallringen samt hur gallringen ska gå till. I de IT-system ur vilka uppgifter gallras manuellt ska det ingå i rutinerna att kontrollera gallringen minst en gång per år.

Tullverkets bristande rutiner för gallring uppmärksammades redan under 2007 av Datainspektionen. Vid tillsynen år 2010 redogjorde Tullverket för att myndigheten, under år 2009, påbörjat arbete med att ta fram gallringsrutiner samt att man kontaktat Riksarkivet i frågan och begärt ett samråd. Utan fungerande rutiner finns det risk för att personuppgifter behandlas längre än vad som är nödvändigt för ändamålen vilket står i strid med lagstiftningen.

Tullverket har efter Datainspektionens inspektioner påbörjat ett projekt, "Rutiner och teknik för gallring av underrättelseuppgifter". En analysfas (beslut om s.k. TGO-beslut) startade den 28 maj 2013. Det är positivt att Tullverket påbörjat projektet men Datainspektionen anser att detta inte är tillräckligt för att nå upp till de krav som lagstiftaren har på hur personuppgifter ska gallras i den brottsbekämpande verksamheten.

Tullverket föreläggs därför att införa rutiner som säkerställer att personuppgifter gallras i enlighet med 27 och 28 §§ lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Datainspektionen rekommenderar att rutinerna och de interna kontrollerna dokumenteras.

Eftersom Tullverket inte gallrat personuppgifter i BOW ska verket föreläggas att omgående kontrollera innehållet i BOW och ta bort personuppgifter som enligt gallringsbestämmelserna inte längre får vara kvar i IT-systemet.

Åtkomstkontroll med hjälp av behandlingshistorik

Enligt 31 § personuppgiftslagen (1998:204), till vilken hänvisas från 6 § första stycket 6 lagen (2005:787) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, ska den personuppgiftsansvarige vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av de tekniska möjligheter som finns, kostnaderna för åtgärderna, särskilda risker med behandlingen och hur pass känsliga uppgifterna är.

I Datainspektionens beslut från 2010 konstaterade inspektionen att Tullverket saknade rutiner för åtkomstkontroll, dvs. uppföljning av åtkomst till personuppgifter genom granskning av loggar. Bristen var generell för samtliga IT-system som användes i den brottsbekämpande verksamheten.

Med tanke på den integritetskänsliga information som Tullverket behandlar i sin brottsbekämpande verksamhet är det Datainspektionens bedömning att bestämmelsen i 31 § personuppgiftslagen (1998:204) innebär att det ska finnas en behandlingshistorik som minst utvisar användaridentitet, tidpunkt och vems personuppgifter en användare har haft åtkomst till. Denna bestämmelse innebär också att behandlingshistorik (loggar) ska följas upp regelbundet genom logganalyser, som bl.a. anpassas till mängden personuppgifter som lagras i systemet, känsligheten hos personuppgifterna och antalet användare med behörighet.

Tullverket har inte genomfört någon förändring avseende åtkomstkontroller sedan beslutet 2010. Vissa rutiner finns men de omfattar inte alla system och Tullverket saknar en egen loggningsstrategi. Det förekommer inga regelbundna stickprovskontroller utan kontroller sker enbart på förekommen anledning.

Vid användning av polisiära system får Tullverket larm dvs. information och loggutdrag från polisens centrala säkerhetslogg i händelse av en avvikelse. Det är oklart för Datainspektionen vilka slags avvikelser som renderar ett larm till Tullverket. Det står dock klart att om någon anställd hos Tullverket söker på sitt eget personnummer i ett polisiärt IT-system så ger det utslag och Tullverket informeras. Under kvartal fyra år 2012 erhöll Tullverket nio stycken loggutdrag från polisens centrala säkerhetslogg.

Det finns inget avtal mellan Tullverket och Rikspolisstyrelsen som reglerar vad som ska loggas, hur loggningen ska gå till, vilken information som den centrala säkerhetsloggen ska lämna eller om och när Tullverket kan begära ett utdrag.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar Datainspektionen att Tullverket fortfarande till stora delar saknar rutiner för åtkomstkontroll. Tullverket ska därför föreläggas att införa tillräckliga rutiner för åtkomstkontroll av samtliga IT-system i vilka behandlas personuppgifter som används i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Enligt Datainspektionens bedömning ska det av rutiner för åtkomstkontroll särskilt framgå när kontroller ska genomföras, vem som ansvarar för kontrollerna samt hur kontrollerna ska gå till. I rutinerna ska det även ingå regelbundna kontroller och kontroller på förekommen anledning.

Datainspektionen rekommenderar att kontrollerna dokumenteras. Därtill rekommenderas Tullverket att se över behovet av ett avtal med Rikspolisstyrelsen som reglerar Tullverkets användning av polisens centrala säkerhetslogg.

Utöver den generella bristen avseende rutiner för åtkomstkontroll konstaterade Datainspektionen i beslutet från 2010 att Tullverket saknade en verkningsfull loggfunktion i IT-system TIGER. Någon förändring har inte skett i detta avseende. Även om Datainspektionen har viss förståelse för Tullverkets argument att myndigheten prioriterat att utveckla andra IT-system är det allvarligt att det fortfarande inte finns en funktion för behandlingshistorik på plats. Enligt Tullverket går det inte heller att säga när en verkningsfull loggningsfunktion kan införas i TIGER. Tullverket har ett pilotprojekt inom underrättelseverksamheten där ett nytt IT-system (DART) är under utveckling. Syftet med pilotprojektet är att möjliggöra en stängning av TIGER.

Det finns en stor osäkerhet kring Tullverkets planer och när i tiden ett nytt IT-system kan finnas på plats. Det går heller inte att bortse ifrån att Tullverket redan för flera år sedan uppmärksammats på bristen men att myndigheten valt att prioritera annat. Mot denna bakgrund ska Tullverket föreläggas att införa funktioner för behandlingshistorik i IT-systemet TIGER.

Tullverket har efter Datainspektionens inspektioner påbörjat ett projekt "Transaktionsloggning av uppgifter i BB". En analysfas har inletts (ett s.k. TGO-beslut fattades den 28 maj 2013). Det är positivt att Tullverket påbörjat projektet men Datainspektionen anser ändå att det finns skäl att rikta de två

föreläggandena avseende loggning och uppföljning av loggar som framgår ovan.

Åtkomstbegränsningar i TIGER

Åtkomsten till uppgifter ska enligt 4 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

I ett tidigare svar på en begäran om samråd från 2006 (dnr 813-2006) uppmärksammade Datainspektionen Tullverket på att TIGER inte var konstruerat på ett sådant sätt att det fanns begränsningar i tjänstemännens behörigheter i systemet. Det innebar att alla tjänstemän vid Tullverket kunde komma att få tillgång till all information i TIGER och det fanns en uppenbar risk att personer som inte arbetade med underrättelseverksamhet kunde få tillgång till integritetskänsliga uppgifter. I åtgärdsplanen från 2008 upp gav Tullverket att diarietdelen i TIGER skulle brytas ut till ett fristående system för underrättelseuppgifter (dnr 1295-2007). I beslutet från 2010 konstaterade Datainspektionen att Tullverket inte vidtagit några tekniska åtgärder för att förbättra systemet. Antalet behöriga användare hade dock reducerats från ca 1100 till ca 180 anställda, vilket är det antal som fortfarande har behörighet. Sedan 2009 kan endast personer som arbetar med underrättelser diarieföra i TIGER. Enligt Tullverket gör tekniska brister att det inte är möjligt att ha ytterligare åtkomstbegränsningar.

Som framgår ovan har Tullverket startat ett pilotprojekt, som bl.a. syftar till att ersätta TIGER med ett nytt IT-system (DART). Det finns dock, som Datainspektionen redogjort för ovan, en stor osäkerhet kring Tullverkets planer och när i tiden ett nytt IT-system kan finnas på plats.

Rent generellt bör det i stora IT-system, i vilka behandlas personuppgifter, finnas möjligheter att begränsa behörigheter för att säkerställa att personer inte tar del av fler personuppgifter än vad som är nödvändigt för arbetet. Med tekniska begränsningar går det, att inom samma IT-system, ha flera olika behörigheter där t.ex. olika personalkategorier har egna behörighetsgrupper. Utan möjligheter till tekniska begränsningar inom samma IT-system finns det en risk för att Tullverkets anställda behandlar personuppgifter i strid med 4 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Ett alternativ till tekniska begränsningar är, såsom Tullverket har gjort, att begränsa åtkomsten till själva IT-systemet så att endast personal som arbetar med underrättelser har åtkomst till TIGER. Datainspektionen kan inte på befintligt underlag dra några slutsatser om de 180 personer som arbetar i

TIGER endast har åtkomst till information som de har ett behov av. Tullverket rekommenderas att se över behörigheterna i TIGER för att säkerställa att de personer som idag har åtkomst till systemet endast har tillgång till sådan information som de har behov av.

Tullverkets behandling av personuppgifter i särskilda ärenden

Inom ramen för Tullverkets underrättelseverksamhet förekommer en mycket integritetskänslig behandling av personuppgifter. Syftet med underrättelseverksamheten, dvs. arbete med att förhindra eller upptäcka brottslighet, är att hitta samband mellan olika personer och brott för att i senare led kunna delge informationen och skapa underlag för förundersökningar (polisutredningar avseende konkreta brott) eller till exempel för att kunna förhindra brott. Behandlingen sker i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och begränsas till de brott som Tullverket enligt lag och förordning har befogenhet att ingripa mot. Tullverket har, inom ramen för underrättelseverksamheten, fått långtgående befogenheter att kartlägga enskilda personer även när det föreligger endast svaga misstankar om personernas inblandning i brottslighet, som dessutom inte behöver vara konkret angiven. Mot den bakgrunden är det viktigt att samtliga skyddsmekanismer som ska förebygga otillbörliga intrång i den personliga integriteten iakttas.

Vid inspektionen den 7 mars 2013 gick Datainspektionen igenom fem utvalda särskilda ärenden. I det fortsatta kommer Datainspektionen referera till dessa i beslutet som särskilda ärenden med nummer 1-5. I beslutsbilagan (hemlig) finns en tabell där det går att utläsa vilket särskilt ärende som avses med nummer 1-5.

I ett särskilt ärende får uppgifter samlas in, bearbetas och analyseras i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller beslut om särskilda åtgärder för att förhindra eller upptäcka brott. Ett särskilt ärende får startas om Tullverket har beslutat om ett sådant ärende och det finns anledning att anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kan komma att utövas eller om det är fråga om systematiska brott. Med allvarlig brottslighet avses brottslighet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller därutöver.

För att personuppgifter ska få behandlas i underrättelseverksamhet krävs enligt 7 § lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet att uppgifterna behövs för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

I särskilda ärenden får såväl uppgifter om personer som skäligen kan misstänkas för brott som uppgifter om kringpersoner behandlas. Om

uppgifterna avser en person som det inte finns några misstankar mot ska detta, som framgått tidigare, särskilt anges i ärendet. När uppgifter om kringpersoner behandlas i särskilda ärenden ska, enligt 12 § andra stycket lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, ärendet avse viss preciserad verksamhet och endast de personer som arbetar med ärendet får ha direkt tillgång till uppgifterna. Med viss preciserad verksamhet menas att ärendet måste ha en viss förutbestämd omfattning, genom att det fokuserar på ett visst fenomen eller beteendemönster. Detta måste framgå av ärendet genom någon slags dokumentation, t.ex. i form av ärendemening eller liknande (prop. 2004/2005:164 s. 119).

Det är alltså en förutsättning att personuppgiftsbehandlingen i särskilda ärenden sker för ett preciserat ändamål och begränsas till situationer när det finns ett konkret behov av att behandla uppgifterna. Ändamålet anger den yttre ramen för vilka personuppgifter som får behandlas. Om ändamålet är alltför allmänt hållet finns det en risk för att fler personuppgifter än vad som är nödvändigt behandlas och det finns även en risk för att det skapas "bra-att-ha"-uppgiftssamlingar som sparas under lång tid. I ett särskilt ärende som rör en viss typ av allvarlig brottslighet får inte underrättelseuppgifter som saknar samband med just det aktuella projektet behandlas. Är uppgifterna av annat skäl av intresse för brottsbekämpningen, ska de istället behandlas inom ramen för ett annat särskilt ärende.

De ändamål som Tullverket angett avseende de särskilda ärendena 1, 2 och 3 är enligt Datainspektionen för generellt angivna för att uppfylla lagens krav på preciserat ändamål. De angivna ändamålen är oprecisa och lämnar öppet för att behandla stora mängder uppgifter som inte behöver ha något inbördes samband. Det kan t.ex. vara fråga om olika kriminella nätverk som saknar koppling till varandra och som också avser olika typer av brottslighet. För de särskilda ärendena 1 och 2 har Tullverket även uppgett att information inom ramen för respektive ärende inte nödvändigtvis behöver ha något samband med varandra. Såsom Tullverket definierat ändamålet i det särskilda ärendet 1 är det nästan i paritet med att ange "bekämpa tullbrottslighet" som ett ändamål, vilket givetvis inte kan uppfylla kravet på ett preciserat ändamål.

Datainspektionen konstaterar att Tullverkets utformning av ändamålen avseende de särskilda ärendena 1, 2 och 3 är för oprecisa och vida och därför strider mot 12 § andra stycket lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

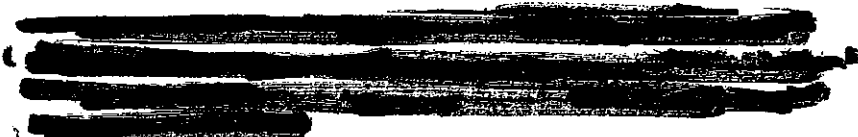
Med ett för vitt ändamål finns även risker för att gränsen mellan Tullbrottsdatabasen, underrättelseregistret och de särskilda ärendena suddas

ut i det att de särskilda ärendena blir att likna vid en databas, om än med mer strikta regler avseende åtkomst till informationen. Det finns även uppenbara risker att det särskilda integritetsskydd som gäller vid behandling av kringpersoner försvinner. Som ett exempel på omfattningen av vissa särskilda ärenden hos Tullverket innehåller ärende 2 mellan 1 000-1 200 personer.

Med vida ändamål finns det också risk för att de särskilda ärendena blir av mer permanent karaktär dvs. att de sparas över lång tid. När lagstiftaren införde möjligheten för Tullverket att behandla personuppgifter i s.k. särskilda undersökningar, som idag motsvaras av särskilda ärenden, fanns ett krav på att informationen i undersökningen skulle gallras inom ett år samt att särskilda skäl kunde medge en förlängning. Detta ettårskrav är idag borttaget i lagen men Tullverket har i myndighetens interna regler, som gäller för behandling av uppgifter om icke misstänkta personer i ett ärende, angett att ett beslut om ett särskilt ärende ska gälla i högst ett år och att det kan förlängas om det är av särskild betydelse för att ärendet ska kunna avslutas.

En behandling som strider mot myndighetens interna riktlinjer står i regel i strid med kravet på att följa god sed enligt 9 § b personuppgiftslagen (se Öman, Sören, & Lindblom, Hans-Olof, "Personuppgiftslagen En kommentar", 3 uppl., s. 16of).

De särskilda ärendena 1, 2 samt 3 har pågått under ett antal år. Ärende 1 påbörjades redan 2009 och har förlängts vid ett flertal tillfällen. Ärende 2 påbörjades ännu tidigare, redan 2008, och har även det förlängts vid ett flertal tillfällen. Dessutom fanns, under 2006-2007, ett särskilt ärende med likartat syfte som ärende 2. Ärende 3 påbörjades 2007 och har förlängts vid ett flertal tillfällen. Inte i något av de förlängningsbeslut som fattas avseende dessa tre särskilda ärenden framgår det vilka särskilda skäl som motiverat en förlängning. I stället är motiveringarna allmänt hållna som exempelvis:

- "Mer tid för att analysera materialet till en slutrapport behövs",
- "Ärendet är fortfarande operativt pågående och mer tid behövs för att analysering av material",
- "Förlängning medges tom 100430 baserat på den utvärdering som gjorts",
- 
- "Analysarbetet fortsätter from 2011-06-18 till 2012-06-30"

Det finns ett behov för Tullverket att se över rutinerna och formerna för hur särskilda ärenden bedrivs och hur personuppgifter behandlas i dessa. För det första gäller det bristerna i hur ändamålen definieras och själva förutsättningen och omfattningen av de särskilda ärendena. För det andra

gäller det bristerna i rutinerna och dokumentationen när ett särskilt ärende påbörjas respektive förlängs. Det måste framgå av besluten vilket ändamålet är och vilka särskilda skäl som motiverar en förlängning. För det tredje gäller det tidpunkten för förlängningsbesluten och beslut att avsluta ärenden där det kan konstateras att ett antal förlängningsbeslut, i de särskilda ärenden som Datainspektionen granskat, fattas för sent i förhållande till de interna riktlinjerna. För det särskilda ärendet 1 är det förlängningsbeslut den 16 november 2009, förlängningsbeslut den 31 januari 2011 samt förlängningsbeslut den 8 januari 2013 som fattas för sent. För det särskilda ärendet 2 är det förlängningsbeslut den 27 april 2012 som fattats för sent. För det särskilda ärendet 3 är det förlängningsbeslut den 18 juni 2009 samt förlängningsbeslut den 30 juni 2011 som fattats för sent. Dessutom kan konstateras att ett beslut att avsluta ett av de särskilda ärendena har fattas långt efter att det aktiva arbetet med ärendet upphört (gäller ärende 5).

Mot bakgrund av bristerna avseende alltför vida ändamål ska Tullverket föreläggas att se över rutinerna hur ändamål i särskilda ärenden kan begränsas.

Mot bakgrund kritiken avseende förlängningsbeslut som fattas för sent och bristande rutiner och dokumentation när ett särskilt ärende förlängs eller avslutas ska Tullverket föreläggas att se över rutinerna vid förlängning respektive avslutande av särskilda ärenden.

Vad avser det särskilda ärendet 3 konstaterar Datainspektionen att det saknas en koppling mellan de personuppgifter som registrerats och sådan allvarlig eller systematisk brottslighet som anges i 12 § första stycket 1 lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Enligt nyssnämnda bestämmelse får inga personuppgifter behandlas utan att det, vid tidpunkten för registreringen, finns anledning att anta att uppgiften har koppling till sådan brottslighet. Bestämmelsen tillåter således inte ett förfarande som innebär att det samlas in en stor mängd uppgifter om en stor mängd personer utan inbördes sammanhang i syfte att först i efterhand analysera om det insamlade materialet innehåller något som ger anledning att anta att någon eller några har begått allvarliga brott eller förhindras att begå allvarliga brott. Att som Tullverket, för att kontrollera om ett visst tillvägagångssätt vid smuggling som upptäckts internationellt även gäller i Sverige, samla in stora mängder personuppgifter som uteslutande bygger på att vissa kriterier är uppfyllda som inte i sig är kopplade till brottslig verksamhet, är inte förenligt med 12 § första stycket 1 lagen (2005:787) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.

Mot bakgrund av de allvarliga brister som konstaterats ovan avseende ändamålen med de särskilda ärendena 1, 2 och 3 samt avsaknad av koppling till brottslig verksamhet avseende 3, kan Tullverkets behandling av personuppgifter i dessa ärenden inte få fortgå. Tullverket föreläggs därför att upphöra att behandla personuppgifter i de särskilda ärendena 1, 2 och 3.

Föreläggandet innebär inte att Tullverket måste radera alla uppgifter i de tre särskilda ärendena. Uppgifterna kan flyttas till andra befintliga eller nya särskilda ärenden under förutsättning att det finns ett behov av att behandla uppgifterna och att de särskilda ärendena till vilka uppgifterna flyttas uppfyller de krav som bland annat ställs på begränsning av ändamålen.

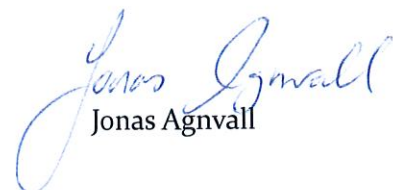
Datainspektionen har, utöver vad som konstaterats tidigare angående att beslut att avsluta ärende 5 fattats för sent, inga synpunkter på personuppgiftsbehandlingen i de särskilda ärendena 4 och 5.

Uppföljning av beslutet

Mot bakgrund av de åtgärder som Tullverket föreläggs vidta med anledning av detta beslut finns det skäl att förelägga myndigheten att ge in en skriftlig redovisning till Datainspektionen över de åtgärder som myndigheten vidtagit eller avser att vidta med anledning av beslutet.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Kristina Svahn Starrsjö efter föredragning av juristen Jonas Agnvall. I den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom och enhetschefen Britt-Marie Wester deltagit.


Kristina Svahn Starrsjö


Jonas Agnvall

Hur man överklagar

Om ni vill överklaga beslutet skall ni skriva till Datainspektionen. Ange i skrivelsen vilket beslut som överklagas och den ändring som ni begär. Överklagandet skall ha kommit in till Datainspektionen senast tre veckor från den dag beslutet meddelades för att kunna prövas. Datainspektionen sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning om inspektionen inte själv ändrar beslutet på det sätt ni har begärt.

Kopia till:

Personuppgiftsombudet 