

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för skatteförfarande och tullfrågor S3

Promemorian ”Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller reglering m.m.” (Fi 2024.B) – avsnitten som rör kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen

Tullverket har granskat promemorian mot bakgrund av myndighetens uppdrag och hur förslagen kan komma att påverka myndighetens verksamhet.

Tullverkets ställningstagande

Tullverket tillstyrker och ställer sig positivt till samtliga lagförslag och välkomnar en lagstiftning som innebär att Tullverket ges befogenhet att kontrollera kontanta medel även vid gräns mot ett annat EU-land (inre gräns).

Omständigheten att gränsöverskridande transporter av kontanta medel, framför allt kontanter, utgör en central del när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism är väl känt för de brottsbekämpande myndigheterna. Likaså att dessa transporter bidrar till en omfattande återinvestering i ny grov brottslighet i landet, t.ex. narkotika- och vapensmuggling. De gränsöverskridande transporterna av kontanta medel sker inte bara över gräns mot land utanför EU (yttre gräns) utan en stor del av transporterna sker även över inre gräns.

Tullverket saknar i dag befogenhet att inrikta sin kontrollverksamhet mot kontanta medel vid inre gräns. Sådant stöd saknas både i befintlig, nyligen ikraftträdade lagändringar¹ och i annan föreslagen ny lagstiftning². Tullverket delar därför utredarens uppfattning att det är väl motiverat att införa lagstiftningsåtgärder för att möjliggöra kontroll av kontanta medel även vid inre gräns, vilket också flera andra EU-medlemsstater redan har gjort.

Förslagen bedöms ligga väl i linje med regeringens initiativ att ge de brottsbekämpande myndigheterna ytterligare verktyg för att bekämpa den organiserade brottsligheten och

¹ Tullbefogenhetslagen (2024:710), ny förverkandelagstiftning i form av nytt 36 kapitel i brottsbalken, Polismyndighetens nya befogenheter för att förebygga och upptäcka brottslig verksamhet i gränsnära områden genom lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

² Förslaget i Tullbefogenhetsutredningens slutbetänkande (SOU 2023:99) om att Tullverket ska få inleda utredningar och biträda åklagare i utredningar om sådant självständigt förverkande, ett eventuellt förslag från Utredningen om en organisation av en effektiv ekobrottsbekämpning (Ju 2023:08) om att Tullverket ska ha möjlighet att bistå Kronofogdemyndigheten vid utmätning på distans.

den kriminella ekonomin. Förslagets innebörd bedöms också vara väl förenliga med samhällets intresse av att bekämpa allvarlig brottslighet.

Tullverket vill utöver det sagda särskilt framföra följande.

En överrensstämmelse med regelverket på yttre gräns

Tullverket delar utredarens uppfattning att det finns praktiska fördelar med att den föreslagna lagstiftningen, i så stor utsträckning som möjligt, motsvarar det regelverk som gäller för in- och utförsel av kontanta medel vid yttre gräns enligt EU:s kontantkontrollförordning. Att regelverken är enhetliga bedöms underlätta för såväl enskilda som Tullverket (och andra myndigheter som påverkas av lagstiftningen) som då slipper förhålla sig till olika krav och bestämmelser beroende på om kontanta medel ska passera den inre eller den yttre gränsen.

Trots det sagda kan det ändå finnas skäl att framöver utreda vissa frågor närmare som skulle innebära att det görs avsteg från tanken om att regelverken ska överensstämma med varandra. Syftet med sådana avsteg skulle i så fall vara att genom nationell lagstiftning möjliggöra ett ännu bättre verktyg för att bekämpa den organiserade brottsligheten och den kriminella ekonomin.

Det finns enligt Tullverket två frågor som det kan finnas skäl att utreda närmare och som innebär att avsteg görs från tanken om att regelverken på yttre respektive inre gräns bör överensstämma med varandra.

Fråga om en anmälningsskyldighet även för oledsagade kontanta medel samt fråga om ett lägre tröskelvärde

Den ena frågan är om det ska införas en anmälningsskyldighet även för oledsagade kontanter, i stället för bara en redovisningsskyldighet på Tullverkets begäran. Den andra frågan är om tröskelvärdets storlek för anmälningar och redovisningar av kontanta medel som förs in eller ut över inre gräns, bör bestämmas till ett lägre belopp än vad utredaren har föreslagit.

Vad gäller den första frågan för utredaren i promemorian (s. 80) ett resonemang kring om det bör införas en anmälningsplikt även för oledsagade kontanta medel. Utgångspunkten för resonemanget är dock att det finns praktiska fördelar med att införa ett regelverk som harmoniserar med regelverket i EU:s kontantkontrollförordning. För- och nackdelar vägs mot varandra och sammantaget bedömer utredaren att det, till skillnad mot ledsagade kontanta medel, bör införas en skyldighet att på begäran redovisa oledsagade kontanta medel. Utredaren anser att det kan finnas skäl att i ett annat sammanhang vidare utreda frågan om det bör införas en anmälningsskyldighet även för oledsagade kontanta medel.

Tullverket vill härvid framhålla vikten av att frågan utreds vidare, något som myndigheten också under utredningsarbetet fört fram. Enligt Tullverkets uppfattning finns det mycket som talar för en anmälningsskyldighet även för oledsagade kontanta medel, inte minst med tanke på att effekten av förslagen om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen minskar betydligt om oledsagade kontanta medel bara vid begäran behöver redovisas. Både

Tyskland och Nederländerna har anmälningsskyldighet även för oledsagade kontanta medel och det är väl känt att även oledsagade kontanta medel förs in och ut över den inre gränsen. En anmälningsskyldighet även för oledsagade kontanta medel skulle därför kunna vara ytterligare ett verktyg att överväga för att få kontroll över dessa penningströmmar.

Vad gäller den andra frågan om tröskelvärdets storlek framför utredaren i promemorian (s. 87) att det behöver göras en avvägning mellan flera intressen. De intressen som lyfts fram är dels skyldigheten att inte på ett otillbörligt sätt begränsa den fria rörligheten eller överbelasta medborgare och myndigheter med administrativa formaliteter. Därutöver framförs att hänsyn även bör tas till det bakomliggande syftet med en kontroll av kontanta medel, dvs. att ge staten ytterligare möjligheter att komma åt de kriminellas ekonomi och på så vis förhindra återinvestering i grov brottslighet i Sverige. Sammantaget landar dock utredaren i att det även i detta sammanhang finns fördelar med att låta regelverken på inre och yttre gräns harmonisera med varandra och att det saknas skäl att bestämma tröskelvärdes storlek till något annat belopp än 10 000 euro även på inre gräns.

Tullverket vill i detta sammanhang framföra att ett tröskelvärde uppgående till 10 000 euro många gånger får anses vara ett väldigt högt belopp. Inte minst med tanke på att de flesta legala flöden av kontanta medel, främst kontanter, som sker in och ut över våra gränser, sällan uppgår till så höga värden. Ett lägre tröskelvärde skulle därför med största sannolikhet inte i någon större omfattning begränsa den fria rörligheten för de personer och företag som med goda avsikter reser eller transporterar kontanta medel in och ut över den inre gränsen. Det är vidare väl känt att de som har illegala syften med sina transporter av kontanta medel många gånger väljer att dela upp transporterna i mindre värden, ofta strax under tröskelvärdets storlek, för att på så vis undkomma skyldigheten att anmäla respektive redovisa de kontanta medlen. Ett lägre tröskelvärde för anmälningsskyldigheten på inre gräns skulle därför innebära ännu större möjligheter för Tullverket att bekämpa organiserad brottslighet och den kriminella ekonomin. Enligt Tullverkets uppfattning finns det av den anledningen skäl att framöver även utreda denna fråga närmare.

Mer kännbar sanktion för brott mot anmälning- och redovisningsplikten

Både Tullverket och Polismyndigheten har under utredningsarbetet fört fram att myndigheterna anser att de nuvarande sanktionerna för överträdelse av bestämmelserna om brott mot anmälningsskyldigheten vid den yttre gränsen bör ses över då det kan ifrågasättas om böter är en tillräckligt effektiv, proportionell och avskräckande sanktion i sammanhanget. Detsamma gäller för både den straffbestämmelse som redan finns i tullagen och den som nu föreslås. Av promemorian framgår att utredaren delar denna ståndpunkt men att en sådan översyn inte har låtit sig göras inom ramen för utredarens uppdrag. Utredaren föreslår att frågan i stället bör behandlas i ett annat sammanhang. Tullverket vill härvid poängtera att det är av yttersta vikt att en sådan översyn görs och att den då ska avse både den straffbestämmelse som redan finns i tullagen gällande yttre gräns och den som nu föreslås på inre gräns. En sådan översyn måste inte nödvändigtvis avvakta den utvärdering av EU-medlemsstaternas sanktioner som EU-kommissionen ska göra enligt artikel 19 i EU:s kontantkontrollförordning.

Tillägg till bestämmelsen om straffansvar

I promemorian (s. 117) föreslår utredaren att terroristbrottslagen läggs till uppräknningen av lagar i bestämmelsen i 6 § inregränslagen. Tillägget föreslås mot bakgrund av att motsvarande tillägg gjordes i 5 kap. 3 § tullagen i samband med införandet av straffbestämmelsen om brott mot anmälningsskyldigheten enligt den tidigare gällande EG-förordningen om kontroll av kontanta medel³ och syftar till att det inte ska uppstå konkurrens mellan den föreslagna straffbestämmelsen i 5 § inregränslagen och brott enligt terroristbrottslagen. Tullverket anser att det kan finnas skäl att utreda närmare huruvida brott mot anmälnings- och redovisningsskyldigheten respektive tullförseelse enligt tullagen även kan anses konkurrera med penningtvättbrottet. Ett sådant utfall skulle innebära att även lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott bör läggas till i den nu föreslagna bestämmelsen i inregränslagen och till bestämmelsen i 5 kap. 3 § tullagen.

Bättre möjligheter för Tullverket att arbeta underrättelsebaserat

Tullverkets uppdrag i fråga om kontanta medel är i dag att göra de administrativa kontroller som följer av EU:s kontantkontrollförordning. Motsvarande kontrollbefogenheter föreslås nu vid den inre gränsen. Överträdelse av anmälnings- och redovisningsskyldigheten på yttre gräns kan enligt bestämmelserna i tullagen medföra ansvar för tullförseelse. Det brottet har emellertid endast böter i straffskalan (se avsnittet ovan om behovet av att utreda om den sanktionen är tillräcklig). Tullförseelse är ett brott som ingår i Tullverkets brottskatalog och som faller inom tillämpningsområdet för lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, TBDL. Trots detta är det med dagens reglering inte möjligt att göra personuppgifter hänförliga till en misstänkt eller konstaterad tullförseelse, gemensamt tillgängliga i underrättelseverksamheten. En sådan möjlighet krävs för att Tullverket ska kunna arbeta mer underrättelsebaserat med dessa kontroller. Anledningen är att bestämmelsen om gemensamt tillgängliga uppgifter (3 kap. 2 § 1 TBDL) inte är tillämplig då tullförseelse inte har tillräcklig hög allvarlighetsgrad (endast bötesbrott).

Det är i dag allmänt känt att gränsöverskridande transporter av kontanta medel, främst kontanter, utgör en central del i ett kriminellt kretslopp. Det finns utifrån den uppfattningen anledning att anta att misstänkt eller konstaterad tullförseelse hänförlig till kontroll av kontanta medel, är sådan brottslighet som kan vara av betydelse även för att förebygga, förhindra eller upptäcka andra grövre brott som ryms inom Tullverkets brottskatalog, t.ex. narkotikasmuggling. Tullverket har i en nyligen insänd hemställan⁴ till Finansdepartementet hemställt om översyn av Tullverkets brottsdatalag. I hemställan tas bl.a. nämnda problemställning upp med förslag om en ändring av 3 kap. 2 § TBDL (s. 7 i hemställan) och Tullverket vill även i detta sammanhang poängtera hur angeläget det är att frågan om Tullverkets möjligheter att arbeta mer underrättelsebaserat gällande kontroller av kontanta medel utreds närmare, vilket i sin tur skulle göra kontrollerna än mer effektiva.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1889/2005 av den 26 oktober 2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen (EG-förordningen).

⁴ Hemställan om översyn av Tullverkets brottsdatalag, 2024-12-17, STY 2024-770

Ärendets handläggning

I detta ärende har överdirektören Bodil Taylor beslutat. Verksjuristen Charlotte Ljung har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Kerstin Bynander deltagit.

TULLVERKET

Bodil Taylor

Kopia till:

Tullverket

Verksledningsstaben
Kommunikationsavdelningen
Kontrollavdelningen
Tullkriminalavdelningen
Underrättelseavdelningen