

Promemorian EU:s penningtvättspaket

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

Sammanfattning

Tullverket ser överlag positivt på de förslag som läggs fram i promemorian som berör myndigheten. Tullverket har dock synpunkter på utformningen av vissa bestämmelser om utlämnande av uppgifter och sekretess när det gäller konto- och värdefackssystemet. Vidare efterfrågas förtydliganden kring vad vissa andra ändringar innebär.

Tullverket vill också på nytt framföra behovet av tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet i myndighetens revisions- och kontrollverksamhet.

Slutligen vill Tullverket påtala att förslagen får vissa ekonomiska konsekvenser även för Tullverket.

Tullverkets ställningstagande

Tullverkets uppdrag på penningtvättsområdet

Tullverket ska i sin kontroll- och brottsbekämpande verksamhet kontrollera införsel och utförsel av varor över den svenska gränsen, utföra annan kontroll som anges i lag eller annan författning, förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet i samband med införsel och utförsel av varor, ingripa vid misstanke om de brott som anges i 8 kap. tullbefogenhetslagen samt utreda och lagföra sådana brott.¹ I Tullverkets direkta brottsbekämpning ingår bl.a. brott mot smugglingslagen. Varken penningtvättsbrott eller finansiering av terrorism omfattas av Tullverkets direkta brottsbekämpning.

Tullverket gör kontroller av kontanta medel som förs in eller ut ur landet i enlighet med både EU:s kontantkontrollförfordning och nationell reglering om kontroll vid inre gräns.² Syftet med regleringen är att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism.

Uppdraget innebär att Tullverket ska kontrollera att anmälnings- och redovisningsskyldigheten av kontanta medel har fullgjorts. Uppdraget är begränsat till att vidta administrativa åtgärder för att förebygga och förhindra penningtvätt och finansiering

¹ 2 kap. 1 § tullbefogenhetslagen (2024:710).

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672 av den 23 oktober 2018 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005 samt 3 a och 3 b §§ inregränslagen (1996:701) och 4 kap. 16–21 §§ tullbefogenhetslagen (2024:710).

av terrorism. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot skyldigheten att anmäla eller redovisa, döms för tullförseelse eller brott mot inregränslagen. Brotten ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning.

Om misstanke om penningtvättsbrott eller finansiering av terrorism uppkommer i Tullverkets verksamhet överlämnas ärendet som regel till Polismyndigheten. Tullverket har dock vissa möjligheter att biträda polis eller åklagare i en sådan förundersökning.³ Tullverket kan också inleda och biträda i utredningar om självständigt förverkande.⁴

Tillsynsorganen och andra myndigheter ska tillhandahålla information till finansunderrättelseenheten (avsnitt 8.11)

Tullverket ställer sig i grunden positivt till förslaget att utöka myndigheters underrättelseskyldighet till finanspolisen gällande omständigheter som kan antas ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism. Ett utökat informationsutbyte kan bidra till att bekämpa den kriminella ekonomin.

Den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 4 § andra stycket lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) blir sällan aktuell att tillämpa för Tullverkets del. I den mån bestämmelsen blir aktuell är det i stort sett endast i samband med kontanta betalningar av tull och andra avgifter på Tullverkets klarerings-expeditioner.

Som Tullverket uppfattar förslaget om den utökade underrättelseskyldigheten, ska bestämmelsen tillämpas i hela Tullverkets verksamhet, både i den fiskala och i den brottsbekämpande verksamheten. Det saknas dock överväganden om vad utvidgningen innebär. För Tullverkets del kommer utvidgningen troligen få till följd att myndigheten kommer underrätta finanspolisen i mycket större omfattning än i dag. Inom t.ex. Tullverkets uppbördsverksamhet hanteras en mängd olika uppgifter som kan vara intressanta i detta sammanhang. Det kan t.ex. handla om uppgifter som framkommer i samband med övervakning av olika tillstånd och ansökningar samt vid efterkontroller (eftergranskning och revision). Vidare kan underrättelseskyldigheten inom den brottsbekämpande verksamheten bli aktuell för uppgifter som framkommer i förundersökningar och utredningar om självständigt förverkande. Att utvidgningen är tänkt att tillämpas på detta sätt bör dock förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet eftersom det blir en stor skillnad jämfört med i dag. Det är vidare önskvärt att det förs ett mer utvecklat resonemang kring den sekretessbedömning som ska göras vid ett utlämnande, t.ex. för sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Tullverket saknar vidare ett resonemang om vilka konsekvenser förslaget att utvidga underrättelseskyldigheten för myndigheter kan få (se nedan).

Slutligen vill Tullverket påpeka att det under avsnitt 8.11 (s. 328) anges att bestämmelsen i 4 kap. 4 § första stycket penningtvättslagen förs över till den nya lagen med den ändringen

³ 8 kap. 25–28 och 31 §§ tullbefogenhetslagen.

⁴ 2 kap. 3 och 4 §§ lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.

att den inte bara ska gälla vid kontanthantering. Det borde rätteligen vara bestämmelsens andra stycke som avses.

Samverkan enligt penningtvättslagen (avsnitt 12.4.2)

Samverkan enligt penningtvättslagen föreslås, till skillnad mot i dag, även få ske för att förebygga, förhindra eller upptäcka förbrott till penningtvätt. Det framgår emellertid inte av promemorian vad denna utvidgning innebär i praktiken. Med förbrott till penningtvättsbrott avses, enligt författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 2 § i den nya penningtvättslagen som reglerar krav på lämplighet hos ledningspersoner i vissa ansvariga enheter, sådana brott som ger ekonomisk vinning som sedan skulle kunna bli föremål för penningtvätt. Som Tullverket uppfattar det innebär detta att samverkan kommer att kunna ske i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka ett stort antal andra brottstyper än vad som är möjligt i dag, så länge det är brott som kan ge upphov till ekonomisk vinning. För Tullverkets del skulle det t.ex. kunna handla om olika typer av smugglingsbrott. Det vore bra om det i det fortsatta lagstiftningsarbetet kunde utvecklas vad denna utvidgning innebär i praktiken så att det blir tydligare om det är så bestämmelsen ska förstås.

Det skulle också underlätta för tillämparen om beskrivningen av vad som avses med förbrott placeras mer centralt i förarbetena, alternativt att det hänvisas till det som står i ovan nämnda författningskommentar i exempelvis kommentaren till bestämmelsen om samverkan i 9 kap. 2 § i den nya penningtvättslagen.

Konto- och värdefackssystemet (avsnitt 15)

Inledning

Tullverket vill inledningsvis understryka att fortsatt tillgång till uppgifter genom konto- och värdefackssystemet är av väsentlig betydelse för myndighetens brottsbekämpande verksamhet. Tillgången till uppgifterna är ett viktigt verktyg i arbetet med att identifiera, kartlägga och motverka den kriminella ekonomin. Uppgifterna är avgörande för att Tullverket på ett effektivt sätt ska kunna utreda ekonomiska samband och transaktioner samt klarlägga vilka personer som är involverade i ett kriminellt nätverk och hur brottsvinster förflyttas och disponeras. Tillgången till konto- och värdefackssystemet har effektiviserat utredningsarbetet samt skapat bättre förutsättningar för både lagföring och säkrande av brottsvinster. En fortsatt tillgång till uppgifterna är därför av stor vikt för att Tullverket på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sitt brottsbekämpande uppdrag, särskilt när det gäller att bekämpa den kriminella ekonomin. Tullverket välkomnar därför förslaget i denna del i stort. Tullverket har dock vissa synpunkter kopplade till specifika avsnitt som redovisas nedan.

Ett register föreslås (15.1.5)

Tullverket är positivt till förslaget att konto- och värdefackssystemet ska utformas som ett register. I dag görs slagningar mot de olika finansiella instituten när en förfrågan görs. Eftersom alla institut inte alltid svarar måste den som skickar en förfrågan manuellt bevaka vilka som inte svarat och vid behov göra en ny förfrågan för att få del av information från dessa institut. Att uppgifter från instituten i stället finns i Skatteverkets register bör medföra att svaren på förfrågningarna blir mer kompletta. Skatteverket kommer också

kunna arbeta aktivt för att säkerställa kvaliteten på innehållet i registret. En annan fördel är att förfrågningar avseende en viss person inte sprids till alla institut.

Skyldigheten att lämna uppgifter för registrering (15.4)

Tullverket ser positivt på förslaget om att det nya registret ska omfatta fler typer av institut och fler typer av konton än i dag. Det är särskilt betydelsefullt att även finansiella institut, kryptotillgångskonton, värdepapperskonton, virtuella IBAN och spelkonton inkluderas. Även utvidgningen avseende uppgifter om kontohavare och personer som kontrollerar konton, bland annat när det gäller vissa uppgifter om företrädare och verkliga huvudmän, är av vikt.

Myndigheternas behov av uppgifter ur registret (15.6)

Tullverket vill på nytt framföra att myndigheten har behov av att få ta del av uppgifterna i konto- och värdefackssystemet även för revision och annan kontrollverksamhet och inte bara i den brottsbekämpande verksamheten, se Tullverkets remissyttrande över promemorian Genomförande av EU:s direktiv om finansiell information, Ds 2021:5 (Ju2021/00584). Tullverket har inom uppbörsverksamheten behov av uppgifter om deklaranterers bankkonton i samband med revisioner och andra kontroller som görs för att säkerställa att korrekta uppgifter deklarerats i samband med import och export. För att kunna kontrollera uppgifter om bl.a. tullvärde och varors tullstatus behöver Tullverket granska finansiella transaktioner som är kopplade till import och export. Behovet av tillgång till konto- och värdefackssystemet är särskilt påtagligt i revisioner av företag som misstänks ha koppling till den kriminella ekonomin. I förgranskningsfasen i en sådan revision är granskning av bankkonton och transaktioner särskilt viktiga för att kunna spåra flödet av pengar, stämma av mot varuflöden och kartlägga misstänkta aktiviteter. Med hänsyn till att det blir allt vanligare med bankkonton i utlandet behöver Tullverket även kunna undersöka om sådana konton finns. Mot bakgrund av att Tullverket granskar internationella transaktioner kommer det att kunna bli en viktig tillgång i myndighetens kontroller att få åtkomst till uppgifter om utländska konton när registret kopplas ihop med andra EU-medlemsstaters register.

Tullverket har i dag enligt 3 kap. 22 § tullbefogenhetslagen rätt att begära ut uppgifter från bl.a. banker om det behövs för att kontrollera om deklara-tions- eller uppgiftsskyldighet har fullgjorts (s.k. tredjemansföreläggande). Tullverket behöver i dag förelägga ett stort antal banker för att kunna identifiera de banker som är relevanta för kontrollen. Arbetssättet innebär en risk att relevanta uppgifter för utredningen missas vilket kan leda till att för låg uppbörd påförs och att andra felaktigheter undgår upptäckt. Tillgång till konto- och värdefackssystemet skulle öka effektiviteten och rättssäkerheten i Tullverkets revisionsverksamhet och bespara de finansiella institutet det merarbete det innebär att svara på förelägganden om företag som inte har konton hos dem.

Skatteverket har redan i dag tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet om uppgifterna behövs för revision eller annan kontrollverksamhet. I flera andra lagstiftningsarbeten har det uttalats att reglerna på tull- och skatteområdet bör vara så lika som möjligt (se t.ex. prop. 2023/24:132 s. 275 med hänvisningar). Samma synsätt bör kunna tillämpas avseende konto- och värdefackssystemet.

Mot bakgrund av principen att förfarandereglererna på skatte- och tullområdet ska vara så lika som möjligt samt Tullverkets frågerätt till banker och andra aktörer förefaller det närmast som ett förbiseende att Tullverket inte har åtkomst till konto- och värdefackssystemet i revisions- och kontrollverksamheten. När den nya regleringen nu tas fram bör Tullverket därför, på samma sätt som Skatteverket, få del av uppgifterna i registret om det behövs för att utföra revision och annan kontrollverksamhet. En tillgång till uppgifterna även i detta syfte skulle inte innebära att Tullverket får del av fler uppgifter än vad myndigheten har rätt att begära från instituten i dag. Ställt mot de effektivitetsvinster som tillgången till uppgifterna förväntas medföra innebär detta inte ett oproportionerligt ingrepp i den enskildes personliga integritet.

Uppgiftsskyldigheter som innebär att sekretess bryts (15.7.2)

Promemorian föreslår i avsnitt 15.11.8 att det inte ska göras någon åtskillnad mellan direktåtkomst och andra former av elektroniskt utlämnande från registret utan att alla former av elektroniskt utlämnande ska vara tillåtet. Tullverket ser positivt på detta men vill påpeka att det enligt myndighetens bedömning inte finns förutsättningar för direktåtkomst på grund av utformningen av den föreslagna bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 4 kap. 1 § i den nya lagen om register över konton, värdefack och virtuella IBAN. Den föreslagna bestämmelsen utgår från att uppgifter ska lämnas ut efter en begäran. Som Tullverket framförde i remissyttrandet över betänkandet Framtidens dataskydd vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten (SOU 2023:100) bedömer myndigheten att det för att ett utlämnande ska kunna ske genom direktåtkomst krävs att det finns en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande på eget initiativ. För att möjliggöra direktåtkomst behöver således, enligt Tullverkets bedömning, en justering göras i bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 4 kap. 1 § på så sätt att uppgifter kan lämnas på eget initiativ. Det bör i sammanhanget även noteras att ett krav på begäran synes utgöra en inskränkning av bestämmelsen jämfört med gällande lydelse.

Tullverket är vidare av uppfattningen att det kan ifrågasättas om den särskilda regleringen om utlämnande på grund av att uppgifter behövs i en utredning om självständigt förverkande behövs, se förslaget till 4 kap. 1 § andra stycket 2 lagen om register över konton, värdefack och virtuella IBAN. I förslaget till 4 kap. 1 § första stycket anges att uppgifter som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet inte längre ska begränsas till att avse vissa uppräknade brott. Denna utvidgning gör att även uppgifter som behövs i en utredning om självständigt förverkande torde innefattas. Tullverket har, när det gäller motsvarande uttryck i dataskyddsregleringen, gjort bedömningen att det även omfattar utredningar om självständigt förverkande. Det innebär att de personuppgifter som behöver behandlas i samband med utredningar om självständigt förverkande ryms inom den rättsliga grunden om att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet i 2 kap. 1 § 1 lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Bedömningen har gjorts mot bakgrund av att det av förarbetena framgår att den personuppgiftsbehandling som utredningar om självständigt förverkande aktualiserar, omfattas av brottsdatalagen och tillhörande registerförfattningars tillämpningsområde och att det saknas behov av ytterligare

reglering.⁵ Det framgår inte direkt av propositionen på vilken rättslig grund behandlingen sker men i utredningen som föregick propositionen har personuppgiftsbehandlingen bedömts rymmas i att förebygga och förhindra brottslig verksamhet.⁶ Det finns inte heller någon annan grund som omfattar all den behandling som behöver göras i dessa ärenden. Om uppgifter som behövs i utredningar om självständigt förverkande särregleras i den föreslagna lagen kan det väcka frågan om lagstiftaren inte anser att utredningar om självständigt förverkande ingår i uttrycket förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det vore olyckligt eftersom samma uttryck förekommer i dataskyddsregleringen. En alternativ lösning skulle kunna vara att bestämmelsen i andra stycket 2 utgår och att det i stället anges i överväganden och författningskommentar att utredningar om självständigt förverkande omfattas av första stycket. Om förslaget behålls behöver det tydliggöras varför det behövs så att det inte riskerar att påverka bedömningen av motsvarande uttryck i annan lagstiftning.

Sekretess gällande förfrågningar (15.9)

I avsnittet föreslås en ny bestämmelse om sekretess för uppgifter om brottsbekämpande myndigheters förfrågningar om uppgifter ur registret över konton, värdefack och virtuella IBAN, om det kan antas att syftet med förfrågan motverkas om uppgiften röjs. Förslaget lämnas mot bakgrund av att promemorian gör bedömningen att det inte finns någon befintlig sekretessbestämmelse som tillgodoser behovet av sekretess för uppgifterna. Det sekretesskydd som fås genom 18 kap. 2 § OSL gäller enligt promemorian bara uppgifter som hänför sig till verksamhet inom brottsdatalogens område, vilket inte är fallet när det gäller registret.

Tullverket instämmer i bedömningen att det finns behov av sekretess för de förfrågningar som görs. Det är dock inte tydligt hur man i promemorian landat i bedömningen att det behövs en ny bestämmelse mot bakgrund av att sekretess enligt både 18 kap. 1 § och 2 § OSL följer med uppgifter som hänför sig till sådan verksamhet, även när de lämnas ut till icke-brottsbekämpande myndigheter. Promemorian tar vidare endast upp 18 kap. 2 § och inte 1 § OSL trots att förfrågningar från bl.a. Tullverket även kan göras för att utreda brott. Enligt Tullverkets bedömning bör uppgifter om vad som efterfrågas och av vem, såväl i förfrågningarna som i den logg som Skatteverket föreslås föra gällande sökningar i registret, kunna omfattas av sekretess enligt 18 kap. 1 och 2 §§ OSL eftersom uppgifterna härrör från verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda brott. Tullverket efterfrågar därför ett tydligare resonemang kring varför den sekretessen inte är tillräcklig. Det bör också utvecklas varför ett rakt skaderekvisit föreslås trots att uppgifter i en förfrågan som är hänförlig till underrättelseverksamhet hos bl.a. Tullverket skulle omfattas av ett omvänt skaderekvisit enligt 18 kap. 2 § OSL. Tullverket anser inte att uppgifterna bör få ett svagare skydd när de överförs till Skatteverket än när de finns hos Tullverket.

⁵ Prop. 2023/24:144 s. 313.

⁶ SOU 2021:100 s. 415.

Elektroniskt utlämnande av personuppgifter (15.11.8)

Förslaget att personuppgifter ur registret ska få lämnas ut elektroniskt innebär, som anges i promemorian, inte någon skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter på det sättet. Däremot anges att skyndsamhetskravet som följer av 4 kap. 7 § måste uppfyllas, vilket kan innebära att elektroniskt utlämnande är nödvändigt. Även om det i promemorian tycks förutsättas att utlämnande ska ske elektroniskt så innebär den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 9 § att det inte blir obligatoriskt. Tullverket uppfattar att det är en skillnad mot hur den nu gällande lagen, som reglerar ett helt elektronisk förfarande, är utformad. Ett effektivt arbetssätt förutsätter ett snabbt och elektroniskt utlämnande. Tullverket förespråkar därför att regleringen utformas så att det framgår att utlämnande ska ske elektroniskt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (avsnitt 16)

Av förslaget till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser till den nya lagen om register över konton, värdefack och virtuella IBAN framgår att lagen ska träda i kraft den 10 juli 2027. Vidare framgår att den nuvarande lagen om konto- och värdefackssystem upphör att gälla vid samma tidpunkt men att den ska gälla fram till och med den 9 juli 2032 för institut som före ikraftträdandet av den nya lagen är anslutna till det nuvarande konto- och värdefackssystemet. Av övervägandena till samma bestämmelser framgår att övergångsbestämmelserna behövs då de tekniska åtgärder som krävs för att möjliggöra anmälningar av uppgifter i det nya registret, kan förväntas ta tid både för Skatteverket och för instituten som omfattas av regleringen. Som Tullverket uppfattar det kommer myndigheterna, under övergångsperioden, behöva använda två parallella tillvägagångssätt för att inhämta uppgifter vilket kommer att innebära en ökad kostnad (se nedan). Innebörden av övergångsbestämmelserna och vad detta innebär för de myndigheter som idag är anslutna till konto- och värdefackssystemet bör dock förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Konsekvenser (avsnitt 17)

Förslaget om att konto- och värdefackssystemet ska utformas som ett register innebär att Tullverket kommer att få kostnader för it-utveckling. Mot bakgrund av hur Tullverket uppfattar övergångsbestämmelserna kommer myndigheten behöva hantera två parallella system under en övergångsperiod vilket innebär ökade kostnader för myndigheten. Anpassningar kommer behöva göras i den befintliga lösningen mot konto- och värdefackssystemet eftersom nya uppgifter tillkommer. Detta arbete beräknas ta ca 500 timmar. Vidare kommer myndigheten behöva utveckla en ny lösning mot det nya registret. Den delen uppskattas ta ca 2 500 timmar. Totalt uppskattas kostnaden för detta till ca 2 miljoner kr. Att båda systemen kommer att tillämpas parallellt under viss tid innebär också en extra kostnad för dubbel förvaltning av både befintlig lösning och anslutningen till det nya registret.

Tullverkets bedömning är att förslaget om att utvidga myndigheternas underrättelse-skyldighet enligt penningtvättslagen kommer innebära en större arbetsbörda för Tullverket eftersom myndigheten i mycket större omfattning än i dag kommer vara skyldig att underrätta finanspolisen om omständigheter som kan antas ha samband med penningtvätt

eller finansiering av terrorism. Det kan i sin tur medföra behov av informations- och utbildningsinsatser inom flera delar av Tullverkets verksamhet då förslaget innebär att fler av myndighetens medarbetare behöver värdera vilka uppgifter som kan antas ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism samt att göra en sekretessprövning av uppgifterna. Förslaget kommer därmed innebära ökade kostnader för myndigheten.

Totalt uppskattar Tullverket att merarbetet till följd av den utökade underrättelseskyldigheten, tillsammans med kostnaden för den dubbla förvaltningen av både befintlig och ny anslutning mot konto- och värdefackssystemet, kommer att ta en årsarbetskraft i anspråk vilket innebär en ökad kostnad på ca 1 miljon kr per år.

Totalt innebär förslagen alltså en engångskostnad om 2 miljoner kr och en varaktig ökning om 1 miljon kr per år för Tullverket.

Ärendets handläggning

I detta ärende har generaltulldirektören Johan Norrman beslutat. Föredragande har varit verksjuristerna Charlotte Ljung och Jonna Wiborn. I den slutliga handläggningen har även rättschefen Sofie Lindblom deltagit.

TULLVERKET

Johan Norrman

Kopia till:

Finansdepartementet, S3

Tullverket

- Verksledningsstaben
- Kommunikationsavdelningen
- Kontrollavdelningen
- Tullkriminalavdelningen
- Underrättelseavdelningen
- Uppbördsavdelningen
- IT-avdelningen
- Förvaltningsavdelningen