

Promemoria

Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m.

(Finansdepartementet)

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås en ny lag om straff för olovlig finansiell verksamhet. Genom den nya lagen kriminaliseras bedrivande av finansiell verksamhet utan Finansinspektionens tillstånd eller registrering. Det nya brottet betecknas som olovlig finansiell verksamhet. Det föreslås att brottet gradindelas i brott av normalgraden och grovt brott med särskilda straffskalor för de olika svårighetsgraderna. Det grova brottet betecknas som grov olovlig finansiell verksamhet. Straffet för brott av normalgraden är böter eller fängelse i högst två år och straffskalan för grovt brott är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Ringa fall undantas från straffansvar. Det föreslås också att försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig finansiell verksamhet ska vara straffbart. Vidare föreslås att hemliga tvångsmedel ska få användas vid en förundersökning om grov olovlig finansiell verksamhet och att de brottsbekämpande myndigheterna ska få inhämta vissa uppgifter med stöd av den s.k. inhämtningslagen för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov olovlig finansiell verksamhet.

I promemorian föreslås även en reglering som möjliggör för Tullverket att kontrollera in- och utförsel av kontanta medel vid gränsen mot andra EU-länder. Den reglering som föreslås motsvarar den som i dag gäller för kontanta medel vid gränsen mot länder utanför EU. Det föreslås således en anmälnings- och redovisningsskyldighet för kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro som förs över gränsen mot annat EU-land. Vidare föreslås att Tullverket ska ha befogenhet att vidta åtgärder för att kontrollera anmälnings- och redovisningsskyldigheten och tillfälligt kvarhålla kontanta medel för vidare kontroll. Det föreslås också ett straffansvar som innebär att den som bryter mot anmälnings- eller redovisningsskyldigheten döms till böter.

Den nya lagen och författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2025.

Innehållsförteckning

1	Förord	4
2	Författningsförslag	5
2.1	Förslag till lag (2025:000) om straff för olovlig finansiell verksamhet.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	6
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	12
2.4	Förslag till lag om ändring i inregränslagen (1996:701)	14
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet	18
2.6	Förslag till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:000)	19
2.7	Förslag till förordning om ändring i inregränsförordningen (1996:702).....	23
2.8	Förslag till förordning om ändring i tullbefogenhetsförordningen (2024:000).....	27
3	Mitt uppdrag och arbete	28
4	Bakgrund.....	31
4.1	Allmänt om det finansiella systemet	31
4.2	Det finansiella systemet utnyttjas för brottslig verksamhet	33
4.3	Särskilt om utförelse av kontanter som ett led i brottslig verksamhet	36
4.4	Reglering och tillsyn av finansiella verksamheter.....	37
4.5	Särskilt om regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism	42
5	Kriminalisering och administrativa sanktioner	44
5.1	Förutsättningar för kriminalisering.....	44
5.2	Sanktionsavgifter och viten	47
5.3	Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga	48
6	Behovet av effektivare åtgärder mot finansiella verksamheter som bedrivs utan tillstånd eller registrering.....	50
6.1	Kriminalisering bör införas	50
6.2	Straffrättsliga bestämmelser m.m.	55
6.3	Hemliga tvångsmedel vid förundersökning.....	66
6.4	Hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet	69
6.5	Behov av myndighetssamverkan.....	71
7	Kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen	73
7.1	Bakgrund till behovet av lagstiftningsåtgärder.....	73
7.2	Kontroll av kontanta medel vid den yttre gränsen.....	75
7.3	Regleringen avseende kontroll av kontanta medel i andra länder	76

7.4	Ett nationellt regelverk om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen bör införas.....	77
7.5	Vad den nya regleringen ska omfatta	84
7.6	Anmälnings- och redovisningsskyldighet.....	86
7.6.1	Anmälningskyldighet för ledsagade kontanta medel.....	86
7.6.2	Redovisningsskyldighet för oledsagade kontanta medel.....	91
7.7	Tullverkets befogenheter	93
7.7.1	Kontroll av ledsagade kontanta medel.....	93
7.7.2	Kontroll av oledsagade kontanta medel.....	98
7.7.3	Kvarhållande av kontanta medel	100
7.8	Tullverkets anmälan	104
7.9	Sekretess och uppgiftsskyldighet till Polismyndigheten	107
7.10	Behandling av personuppgifter.....	110
7.11	Straffansvar	115
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	118
9	Konsekvenser av förslagen	119
10	Författningskommentar.....	123
10.1	Förslaget till lagen (2025:000) om straff för olovlig finansiell verksamhet.....	123
10.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	126
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.....	130
10.4	Förslaget till lag om ändring i inregränslagen (1996:701)	131
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet	137
10.6	Förslaget till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:000)	138

1 Förord

Statsrådet Elisabeth Svantesson beslutade den 14 februari 2024 att ge ordföranden och chefen för Allmänna reklamationsnämnden Marcus Isgren uppdraget att biträda Finansdepartementet med att utreda straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering (Fi 2024:B). Samma dag anställdes hovrättsassessorn Malin Hanson som utredningssekreterare. Genom denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm den 2 oktober 2024

Marcus Isgren

/Malin Hanson

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag (2025:000) om straff för olovlig finansiell verksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver sådan finansiell verksamhet som enligt lag eller EU-förordning kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering, utan att det för verksamheten har lämnats sådant tillstånd eller att sådan registrering av verksamheten har skett, döms för olovlig finansiell verksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall döms inte till ansvar.

2 § Om brott som anges i 1 § har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms för grov olovlig finansiell verksamhet till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om verksamheten bedrivits i mycket stor omfattning eller avsett betydande värden eller om verksamheten ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

3 § För försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig finansiell verksamhet döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

4 § Åklagaren får inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för brott enligt denna lag om gärningen omfattas av Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömande av vite.

5 § Åklagaren får inte väcka talan om företagsbot för brott enligt denna lag för en gärning som omfattas av Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömande av vite.

6 § Finansinspektionen får inte besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömande av vite för en överträdelse som omfattas av åklagarens beslut att väcka åtal, att utfärda strafföreläggande, om åtalsunderlåtelse eller att väcka talan om företagsbot för brott enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

2.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 18 a–18 b, 19 b och 20 c §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

18 a §¹

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas om någon är skäligen misstänkt för brott som avses i andra stycket och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. grovt dataintrång enligt 4 kap. 9 c § andra stycket brottsbalken,

3. grovt sexuellt övergrepp, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 2 § tredje stycket, 5 §, 6 §, 8 §, 9 § eller 10 § första eller tredje stycket brottsbalken,

4. kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 10 a § brottsbalken, om det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

5. grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 § brottsbalken, om gärningen har begåtts med hjälp av elektronisk kommunikation,

6. utpressning enligt 9 kap. 4 § första stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

7. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,

8. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfarts-sabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1 §, 3 § första eller andra stycket, 5 a § eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

9. mened enligt 15 kap. 1 § första stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

10. grovt barnpornografibrott eller barnpornografibrott som inte är ringa enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken,

11. övergrepp i rättssak eller skyddande av brottsling enligt 17 kap. 10 § första eller fjärde stycket eller 11 § första eller andra stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

12. grovt skyddande av brottsling enligt 17 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken,

13. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,

14. spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5, 6 a, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

15. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,

16. grov olovlig finansiell verksamhet enligt 2 § lagen (2025:000) om straff för olovlig finansiell verksamhet,

16. grovt insiderbrott enligt 2 kap. 1 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,

17. grovt insiderbrott enligt 2 kap. 1 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,

17. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande macts räkning,

18. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande macts räkning,

18. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),

19. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),

19. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–5, 7, 8, 10 eller 12–18, om en sådan gärning är belagd med straff,

20. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–5, 7, 8, 10 eller 12–19, om en sådan gärning är belagd med straff,

20. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 6, 9 eller 11, om en sådan gärning är belagd med straff och det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

21. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 6, 9 eller 11, om en sådan gärning är belagd med straff och det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

21. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år, eller

22. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år, eller

22. flera brott, om
- a) en och samma person är skäligen misstänkt för samtliga brott,
 - b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,
 - c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och
 - d) det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får endast avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som

1. under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehaft av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller
2. det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

18 b §²

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott som avses i andra stycket, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
2. grovt dataintrång enligt 4 kap. 9 c § andra stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,
3. våldtäkt eller våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 1 § första stycket eller 4 § första eller andra stycket brottsbalken,
4. grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 § brottsbalken, om gärningen har begåtts med hjälp av elektronisk kommunikation och det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,
5. utpressning enligt 9 kap. 4 § första stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,
6. grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,
7. allmänfarlig ödeläggelse eller grovt sabotage enligt 13 kap. 3 § första stycket eller 5 § brottsbalken,
8. krigsanstiftan eller grovt utlandsspioneri enligt 19 kap. 2 eller 6 b § brottsbalken,
9. grovt narkotikabrott enligt 3 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64),

10. grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 a § första stycket vapenlagen (1996:67),

11. grov narkotikasmuggling, grov vapensmuggling eller grov smuggling av explosiv vara enligt 6 § tredje stycket, 6 a § tredje stycket eller 6 b § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

12. grovt brott enligt 29 a § första stycket lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

13. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,

14. grov olovlig finansiell verksamhet enligt 2 § lagen (2025:000) om straff för olovlig finansiell verksamhet, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,

14. terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666),

15. ett brott som avses i 18 a § andra stycket 3, 4, 7, 8, 10, 13, 14, 17 eller 18,

16. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1, 3, 6–12, 14 eller 15, om en sådan gärning är belagd med straff,

17. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 2, 4, 5 eller 13, om en sådan gärning är belagd med straff och det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i ett år,

18. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år, eller

19. flera brott, om

a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i fyra år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller det är fråga om försök, förberedelse

15. terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666),

16. ett brott som avses i 18 a § andra stycket 3, 4, 7, 8, 10, 13, 14, 18 eller 19,

17. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1, 3, 6–12, 14 eller 16, om en sådan gärning är belagd med straff,

18. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 2, 4, 5, 13 eller 15 om en sådan gärning är belagd med straff och det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i ett år,

19. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år, eller

20. flera brott, om

a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i fyra år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller det är fråga om försök, förberedelse

eller stämpling till ett sådant brott, eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff. om en sådan gärning är belagd med straff.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får endast avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som

1. det finns särskild anledning att anta att gärningsmannen eller någon annan som har medverkat till brottet eller brotten under den tid som tillståndet avser har använt eller kommer att använda, eller

2. det finns synnerlig anledning att anta att gärningsmannen eller någon annan som har medverkat till brottet eller brotten under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

19 b §³

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott som avses i andra stycket, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott som avses i 18 a § 1. ett brott som avses i 18 a § andra stycket 1-21, eller andra stycket 1-22, eller

2. flera brott, om

a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

20 c §⁴

Om det vid en förundersökning om brott som avses i andra stycket inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet eller brotten, får hemlig kameraövervakning även användas i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet eller brotten, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig kameraövervakning enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott som avses i 18 a § 1. ett brott som avses i 18 a § andra stycket 1-21, eller andra stycket 1-22, eller

2. flera brott, om

a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

³ Senaste lydelse 2023:534.

⁴ Senaste lydelse 2023:534.

Hemlig kameraövervakning enligt denna paragraf får endast användas för att övervaka en plats där brottet eller något av brotten har begåtts eller en nära omgivning till en sådan plats.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 a § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §⁵

Uppgifter får också hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och som innefattar

1. grov stöld, inbrottsstöld, grovt bedrägeri, grovt häleri, grovt svindleri eller grovt bokföringsbrott enligt 8 kap. 4 § eller 4 a § första stycket, 9 kap. 3 §, 6 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket eller 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken,

2. grovt skattebrott enligt 4 § skattebrottslagen (1971:69),

3. olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, grovt brott, eller grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor enligt 5 kap. 1 § första stycket eller 1 b § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,

4. grov smuggling, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods enligt 5, 10 eller 13 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. grovt bidragsbrott enligt 3 § bidragsbrottslagen (2007:612),

6. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, *eller*

6. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,

7. grov olovlig finansiell verksamhet enligt 2 § lagen (2025:000) om straff för olovlig finansiell verksamhet, eller

7. grov marknadsmanipulation enligt 2 kap. 4 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

8. grov marknadsmanipulation enligt 2 kap. 4 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Uppgifter får bara hämtas in om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

2.4 Förslag till lag om ändring i inregränslagen (1996:701)

Härigenom föreskrivs i fråga om inregränslagen (1996:701)

dels att 2, 3, 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 3 § ska sättas närmast före 2 §,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 3 a-c §§, och närmast före 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2023/24:132 Föreslagen lydelse

2 §⁶

Lagen är tillämplig endast på *Anmälningsskyldigheten i 3 §* är följande varor: tillämplig endast på följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),

3. skjutvapen, ammunition och ljuddämpare som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § samma lag,

4. injektionssprutor och kanyler,

5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggars, spikklubbors och liknande,

7. kulturföremål som avses i 5 kap. kulturmiljölagen (1988:950),

8. hundar och katter för annat ändamål än handel,

9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholphaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 19 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter samt tobaksfria nikotinprodukter vid kontroll av åldersgränsen i 21 § lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter,

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. sprängämnesprekursorer enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG)

nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen, och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer, och

15. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

3 §⁷

Den som för in en vara från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt. Detsamma gäller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. En anmälan ska också göras av den som för ut en vara från Sverige till ett annat EU-land, om varan omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt. Detsamma gäller om varan förs ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 2 § 1, 3, 8, 10 eller 11, eller 14 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer, ska dock alltid anmäla varan till Tullverket.

En anmälan ska göras utan dröjsmål till närmaste bemannade tullkontor. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningskyldigheten.

Den som för in en vara *som anges i 2 §* från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt. Detsamma gäller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. En anmälan ska också göras av den som för ut en vara från Sverige till ett annat EU-land, om varan omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt. Detsamma gäller om varan förs ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.

Skyldighet att anmäla och redovisa kontanta medel

3 a §

I denna lag förstås med kontanta medel: kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort,

bärare: en fysisk person som reser från ett annat EU-land till

⁷ Senaste lydelse av tidigare 4 § 2016:269.

Sverige eller från Sverige till ett annat EU-land med kontanta medel på sig, i sitt bagage eller i sitt transportmedel, och

oledsagade kontanta medel: kontanta medel som utgör en del av en försändelse utan en bärare.

3 b §

Bärare som medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro från ett annat EU-land till Sverige eller från Sverige till ett annat EU-land ska anmäla dessa till Tullverket och göra dem tillgängliga för kontroll.

Anmälningsskyldigheten ska inte anses vara fullgjord om de uppgifter som lämnats är oriktiga eller ofullständiga eller de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll.

En anmälan ska lämnas skriftligt eller elektroniskt. En styrkt kopia av anmälan ska på begäran lämnas till anmälaren.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten.

3 c §

Om oledsagade kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro förs in från ett annat EU-land till Sverige eller förs ut från Sverige till ett annat EU-land får Tullverket begära att avsändaren eller mottagaren av de kontanta medlen, eller en företrädare, lämnar en redovisning inom 30 dagar.

Redovisningsskyldigheten ska inte anses vara fullgjord om redovisningen inte lämnas före utgången av den tidsfrist som anges i första stycket, de uppgifter som lämnats är oriktiga eller ofullständiga eller de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll.

En redovisning ska lämnas skriftligt eller elektroniskt. En styrkt

kopia av redovisningen ska på begäran lämnas till anmälaren.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om redovisningsskyldigheten.

5 §⁸

Till böter döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet låter bli att göra en anmälan enligt 3 § när en vara som avses i 2 § 3 eller 14 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer förs in till Sverige.

Till böter döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. låter bli att göra en anmälan enligt 3 § när en vara som avses i 2 § 3 eller 14 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer förs in till Sverige, *eller*

2. *bryter mot anmälningsskyldigheten enligt 3 b § eller redovisningsskyldigheten enligt 3 c §.*

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

6 §⁹

Ansvar enligt 5 § ska inte dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken *eller* i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Ansvar enligt 5 § ska inte dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, i lagen (2000:1225) om straff för smuggling *eller i terroristbrottslagen (2022:666).*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

⁸ Senaste lydelse av tidigare 19 § 2014:800.

⁹ Senaste lydelse av tidigare 20 § 2000:1232.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 § lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. en fysisk persons identitet och bosättning,
2. en juridisk persons identitet, säte, firmatecknare och andra företrädare,
3. identitetsbeteckningar för transportmedel, containrar och tankar,
4. tulltaxor,
5. registrering för skatter och avgifter,
6. underlag för tull, annan skatt och avgifter,
7. bestämmande av tull, annan skatt och avgifter,
8. revision och annan kontroll av tull, annan skatt och avgifter,
9. tillstånd och licenser som krävs för import eller export av varor,
10. yrkanden och grunder i ett ärende, och
11. beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende.

I databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande.

I databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande *samt för att fullgöra det som följer av 3 b och 3 c §§ inregränslagen (1996:701) och 4 kap. 16–20 §§ tullbefogenhetslagen (2024:000) om kontroll av kontanta medel.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

2.6 Förslag till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om tullbefogenhetslagen (2024:000)

dels att 4 kap. 1 §, 6 kap. 1 och 32 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 1 kap. 6 § och 4 kap. 16–20 §§, och närmast före 4 kap. 16 § en ny rubrik av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2023/24:132 *Föreslagen lydelse*

1 kap.

6 §

Uttrycken kontanta medel och oledsagade kontanta medel som används i 4 kap. 16–20 §§ har samma betydelse som i 3 a § inregränslagen (1996:701).

4 kap.

1 §

Bestämmelserna i detta kapitel ska tillämpas vid införsel eller utförsel till eller från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen av varor som anges i 2 § inregränslagen (1996:701).

Bestämmelserna i 2–15 §§ i detta kapitel ska tillämpas vid införsel eller utförsel till eller från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen av varor som anges i 2 § inregränslagen (1996:701), och bestämmelserna i 16–20 §§ i detta kapitel ska tillämpas vid kontroll av kontanta medel som anges i 3 a § inregränslagen som passerar den svenska gränsen till eller från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen.

Kontroll av kontanta medel

16 §

För att kontrollera att anmälningskyldigheten enligt 3 b § inregränslagen (1996:701) har fullgjorts får en tulltjänsteman undersöka transportmedel och bagage, handväskor och liknande som en resande har med sig vid inresa till Sverige från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen eller vid utresa från Sverige till en sådan stat.

17 §

För att kontrollera om det finns sådana kontanta medel för vilka en redovisning kan begäras enligt 3 c § inregränslagen (1996:701) får en tulltjänsteman kontrollera försändelser, behållare eller transportmedel som kan innehålla oledsagade kontanta medel om de passerar gränsen till eller från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen.

18 §

Om det finns anledning att anta att en person inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 3 b § inregränslagen (1996:701) får en tulltjänsteman kroppsvisitera honom eller henne för att söka efter kontanta medel.

Vid en kroppsvisitation enligt första stycket gäller det som föreskrivs i 7 kap. 7 § och 8 kap. 21 §.

19 §

Tullverket får tillfälligt hålla kvar oledsagade kontanta medel i avvaktan på att en redovisning enligt 3 c § inregränslagen (1996:701) lämnas in.

Tullverket får även tillfälligt hålla kvar kontanta medel om

1. skyldigheten att anmäla eller redovisa kontanta medel enligt 3 b § eller 3 c § inregränslagen inte har fullgjorts, eller

2. det finns tecken på att de kontanta medlen, oavsett belopp, har anknytning till sådana brottsliga handlingar som anges i artikel 3.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849

av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets

direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

Tiden för tillfälligt kvarhållande enligt andra stycket får inte överstiga 30 dagar. Tullverket får om det är nödvändigt och proportionerligt förlänga tiden för tillfälligt kvarhållande till högst 90 dagar.

Om ett beslut om att tillfälligt hålla kvar kontanta medel enligt andra stycket inte förlängs, eller om det inte längre finns grund för kvarhållande, ska Tullverket genast informera den från vilken medlen hålls kvar om att de kan hämtas.

20 §

Om skyldigheten att anmäla eller redovisa kontanta medel enligt 3 b § eller 3 c § inregränslagen (1996:701) inte har fullgjorts ska Tullverket upprätta en anmälan.

Tullverket ska också upprätta en anmälan om myndigheten påträffar kontanta medel till ett värde som understiger 10 000 euro och det finns tecken på att de kontanta medlen har anknytning till sådana brottsliga handlingar som anges i artikel 3.4 i direktiv (EU) 2015/849.

En anmälan enligt första och andra styckena ska ske skriftligt eller elektroniskt och i möjligaste mån innehålla samma uppgifter som en anmälan eller redovisning enligt 3 b § eller 3 c § inregränslagen.

6 kap.

1 §

Kontroller enligt denna lag som avser införsel eller utförsel av varor till eller från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen eller punktskattepliktiga varor får inte utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras görs slumpmässigt.

Kontroller enligt denna lag som avser införsel eller utförsel av varor *eller kontanta medel* till eller från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen eller punktskattepliktiga varor får inte utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras görs slumpmässigt.

32 §

Polismyndigheten och Kustbevakningen ska medverka i Tullverkets kontrollverksamhet enligt 3 och 4 kap. Polismyndigheten ska även medverka i Tullverkets kontrollverksamhet enligt 5 kap.

För Polismyndigheten och Kustbevakningen samt polisman och kustbevakningstjänsteman som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet gäller det som sägs om Tullverket och tulltjänsteman i 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 3, 4, 8–16 och 25–28 §§ och 4 kap. 2–7 §§.	För Polismyndigheten och Kustbevakningen samt polisman och kustbevakningstjänsteman som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet gäller det som sägs om Tullverket och tulltjänsteman i 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 3, 4, 8–16 och 25–28 §§ och 4 kap. 2–7 och 16–20 §§.
--	--

För Polismyndigheten och polisman gäller även det som sägs om Tullverket och tulltjänsteman i 5 kap. 3–15 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

2.7 Förslag till förordning om ändring i inregränsförordningen (1996:702)

Härigenom föreskrivs i fråga om inregränsförordningen (1996:702)
dels att 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 1 a–d §§, av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2022:48

Föreslagen lydelse

1 a §

Uttrycken kontanta medel och bärare som används i denna förordning har samma betydelse som i 3 a § inregränslagen (1996:701).

1 b §

En anmälan om kontanta medel enligt 3 b § inregränslagen (1996:701) ska innehålla uppgifter om följande:

1. bäraren, bland annat fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling,

2. ägaren till de kontanta medlen, bland annat fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling, när ägaren är en fysisk person, eller fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, registreringsnummer och i förekommande fall registreringsnummer för mervärdesskatt när ägaren är en juridisk person,

3. i förekommande fall, den avsedda mottagaren till de kontanta medlen, inbegripet fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling, när den avsedda mottagaren är en fysisk person, eller fullständigt namn, kontaktuppgifter,

inbegripet adress, registreringsnummer och, i förekommande fall, registreringsnummer för mervärdesskatt när den avsedda mottagaren är en juridisk person,

4. typen av och beloppet eller värdet på de kontanta medlen,

5. de kontanta medlens ekonomiska ursprung,

6. de kontanta medlens avsedda användning,

7. transportvägen, och

8. transportmedlet.

1 c §

En redovisning om kontanta medel enligt 3 c § inregränslagen (1996:701) ska innehålla uppgifter om följande:

1. anmälararen, bland annat fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling,

2. ägaren till de kontanta medlen, bland annat fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling, när ägaren är en fysisk person, eller fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, registreringsnummer och i förekommande fall registreringsnummer för mervärdesskatt när ägaren är en juridisk person,

3. avsändaren av de kontanta medlen, bland annat fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling, när ägaren är en fysisk person, eller fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, registreringsnummer och i förekommande fall registreringsnummer för mervärdesskatt, när avsändaren är en juridisk person,

4. mottagaren eller den avsedda mottagaren av de kontanta medlen, bland annat fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling, när mottagaren eller den avsedda mottagaren är en fysisk person, eller fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, registreringsnummer och i förekommande fall registreringsnummer för mervärdesskatt, när mottagaren eller den avsedda mottagaren är en juridisk person

5. typen av och beloppet eller värdet på de kontanta medlen,

6. de kontanta medlens ekonomiska ursprung, och

7. de kontanta medlens avsedda användning.

1 d §

Tullverket ska lämna de uppgifter som finns i anmälningar och redovisningar enligt 3 b och 3 c §§ inregränslagen (1996:701) samt anmälningar enligt 4 kap. 20 § tullbefogenhetslagen (2024:000) till Polismyndigheten. Uppgifterna ska lämnas skyndsamt och senast 15 arbetsdagar efter den dag då uppgifterna registrerades hos Tullverket.

2 §¹⁰

Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten enligt 3 § inregränslagen (1996:701).

Tullverket får meddela närmare föreskrifter om

1. anmälningsskyldigheten enligt 3 och 3 b §§ inregränslagen (1996:701), och

2. redovisningsskyldigheten enligt 3 c § inregränslagen.

¹⁰ Senaste lydelse av tidigare 8 § 1999:539.

3 §¹¹

Tullverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av inregränslagen (1996:701).

Tullverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av inregränslagen (1996:701) *och denna förordning*.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2025.

2.8 Förslag till förordning om ändring i tullbefogenhetsförordningen (2024:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om tullbefogenhetsförordningen (2024:000) dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 2 §, och närmast före 3 kap. 2 § en ny rubrik av följande lydelse, dels att den närmast före 3 kap. 1 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Uppmaning att stanna”.

Lydelse enligt SOU 2022:48

Föreslagen lydelse

3 kap.

Kontroll av kontanta medel

2 §

Om en polisman eller en kustbevakningstjänsteman vid genomförandet av en kontroll-åtgärd enligt 5 kap. 2 § eller 3 § har funnit sådana omständigheter som utgör grund för anmälan enligt 4 kap. 20 § tullbefogenhetslagen (2024:000), ska dessa uppgifter lämnas till Tullverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2025.

3 Mitt uppdrag och arbete

Uppdraget

Den 14 februari 2024 fick jag, Marcus Isgren, i uppdrag av Finansdepartementet att ta ställning till om kriminalisering eller administrativa åtgärder, t.ex. sanktionsavgifter, är den mest lämpliga åtgärden för att beivra att finansiell verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering, – oavsett ställningstagande – föreslå kriminalisering av bedrivande av finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering, och lämna nödvändiga författningsförslag.

I den promemoria (Fi2024/00373) som ligger till grund för uppdraget har följande antecknats.

Sammanfattning av uppdraget

Det finansiella systemet missbrukas av kriminella för att begå brott, tvätta brottsvinster och återinvestera brottsvinsterna i kriminell verksamhet. Det gäller t.ex. penningöverföringar och valutaväxling inom ramen för internationella alternativa betalningssystem, s.k. hawala-verksamhet. Den som bedriver finansiell verksamhet ska ansöka om tillstånd eller registrering hos Finansinspektionen. Viss finansiell verksamhet – framförallt hawala-verksamhet – bedrivs emellertid i stor utsträckning utan tillstånd eller registrering.

En framgångsrik kamp mot brottsligheten kräver åtgärder mot den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering. En sakkunnig person (i det följande utredaren) ges därför i uppdrag att utreda om det bör vara kriminaliserat att bedriva finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering.

Utredaren ska

- ta ställning till om kriminalisering eller administrativa åtgärder, t.ex. sanktionsavgifter, är den mest lämpliga åtgärden för att beivra att finansiell verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering,
- – oavsett ställningstagande i sak – föreslå kriminalisering av bedrivande av finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

[...]

Rättslig reglering

Finansiell verksamhet är yrkesmässig verksamhet som står under tillsyn eller kontroll av Finansinspektionen, t.ex. bank-, finansierings-, försäkrings- och värdepappersrörelse, olika former av betaltjänster och valutaväxling. Finansiell verksamhet – som kan bedrivas av fysiska eller juridiska personer, beroende på verksamhet – förutsätter tillstånd eller

registrering hos Finansinspektionen. Finansinspektionen utövar tillsyn över att finansiella företag uppfyller sina skyldigheter och inspektionen kan ingripa vid överträdelser, t.ex. genom beslut om administrativa sanktionsavgifter. Finansinspektionens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Gemensamt för flera slag av finansiella verksamheter är att de kan missbrukas av kriminella. Mot den bakgrunden har vissa finansiella företag rollen som det allmännas grindvakt mot kriminalitet, framför allt i fråga om betalningsbedrägerier (betaltjänstleverantörer såsom kreditinstitut, betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer) och penningtvätt och finansiering av terrorism (såsom banker och kreditmarknadsföretag, betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer och finansiella institut).

Bestämmelserna finns dels i den s.k. rörelselagstiftningen på finansmarknadsområdet, dvs. den lagstiftning som reglerar de olika finansiella verksamheterna såsom lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2010:751) om betaltjänster, lagen (2011:755) om elektroniska pengar och lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, dels i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Flertalet lagar på finansmarknaden har sin grund i unionsrätten. Unionsrätten kan inte anses utgöra hinder mot kriminalisering i stället för administrativa åtgärder, t.ex. sanktionsavgifter (se t.ex. artiklarna 65 och 66 i Europaparlamentets och rådet direktivet 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG).

[...]

Uppdraget

Syftet med lagstiftningen på finansmarknadsområdet är bl.a. att motverka störningar i det finansiella systemet, skapa förutsättningar för ett gott konsumentskydd och motverka att det finansiella systemet missbrukas för kriminell verksamhet. För att upprätthålla allmänhetens förtroende för finansmarknadens funktionssätt är det viktigt att det allmänna kan ingripa mot den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering.

Som utgångspunkt gäller att Finansinspektionen kan ingripa mot den som bedriver verksamhet utan tillstånd eller registrering genom att förelägga den fysiska eller juridiska personen att upphöra med verksamheten. Föreläggandet kan förenas med vite. I fråga om vissa finansiella verksamheter (såsom bank- och finansieringsrörelse) kan Finansinspektionen lämna in en ansökan till domstol om att ett företag som har förelagts att upphöra med sin verksamhet ska försättas i likvidation. I fråga om vissa finansiella verksamheter (såsom bank-, finansierings-

och värdepappersrörelse och valutaväxling) kan Finansinspektionen dessutom ingripa mot den som bedriver verksamhet utan tillstånd eller registrering med beslut om administrativa sanktionsavgifter.

På andra områden är det kriminaliserat att bedriva verksamhet utan lov, t.ex. vid tillämpning av spellagen (2018:1138).

Den nuvarande ordningen på finansmarknadsområdet aktualiserar frågan om kriminalisering är en lämplig sanktion för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering.

En utredare bör därför ges i uppdrag att utreda om det ska vara kriminaliserat att bedriva finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering.

Frågan om de principiella förutsättningarna för kriminalisering har varit föremål för överväganden i olika sammanhang (se t.ex. betänkningarna Ett reformerat åklagarväsende [SOU 1992:61] och Vad bör straffas [SOU 2013:38]). Som utgångspunkt bör gälla att kriminalisering förutsätter att gärningen bedöms vara så pass allvarlig att fängelse ska finnas i straffskalan för brottet (SOU 2013:38 s. 535).

När det gäller juridiska personer ska Finansinspektionen också i fortsättningen få ingripa mot en juridisk person som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering genom beslut om sanktionsavgifter. Om en kriminalisering införs bör det i regelverket tydliggöras att företagsbot inte ska dömas ut mot en juridisk person för en gärning som föranlett sanktionsavgift.

[...]

Arbetets genomförande

Jag, som i mitt arbete har biträtt av en sekreterare, har bedrivit mitt arbete på sedvanligt sätt. Jag har haft kontakter med företrädare för och inhämtat uppgifter från myndigheter och branschorganisationer i den omfattning som bedömts lämplig. Samverkan har skett med bl.a. Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Finansbolagens Förening, Finansinspektionen, Polismyndigheten, Spelinspektionen, Svenska Bankföreningen, Svensk Försäkring, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Vid samverkan med framför allt Tullverket har det framkommit behov av lagstiftningsåtgärder för att möjliggöra för Tullverket att kontrollera in- och utförsel av kontanta medel vid gränsen mot andra EU-länder i syfte att ytterligare stärka det allmännas förutsättningar att vidta åtgärder mot den organiserade brottsligheten. Jag har därför utrett och övervägt behovet av sådana lagstiftningsåtgärder och – mot bakgrund av mina ställningstaganden – lämnat nödvändiga författningsförslag. I denna del har jag huvudsakligen biträtt av verksjuristerna Jonna Wiborn och Charlotte Ljung och särskild samverkan har skett med bl.a. Tullverket och Polismyndigheten.

4 Bakgrund

4.1 Allmänt om det finansiella systemet

Det finansiella systemets funktion i samhället

Det finansiella systemet har en central funktion i samhället. Det ligger således i samhällets intresse att det finansiella systemet i sin helhet fungerar på ett stabilt och effektivt sätt, för såväl privatpersoner och företag som för andra aktörer. Som framgår nedan hanterar aktörerna på den svenska finansmarknaden mycket stora värden och en allvarlig kris i det finansiella systemet riskerar att leda till omfattande ekonomiska och sociala kostnader. Stabiliteten i det finansiella systemet bygger på att allmänheten och marknaden har förtroende för det. Grundförutsättningar för förtroendet är sunda institut och väl fungerande marknader.

I Riksbankens rapport *Den svenska finansmarknaden* beskrivs det finansiella systemet på en övergripande nivå. I rapporten ges en översiktlig beskrivning av det finansiella systemets huvuduppgifter, dvs. att förmedla betalningar på ett säkert och effektivt sätt, att omvandla sparande till finansiering och att hantera olika slags risker. Uppgifterna nedan är hämtade från rapporterna 2024 och 2016.¹²

Betalningar och andra ekonomiska transaktioner måste kunna ske snabbt, smidigt och säkert för att ekonomin ska kunna fungera effektivt. Marknaden för betaltjänster har utvecklats snabbt under senare år. Kontant användningen i Sverige har minskat sedan många år tillbaka och det vanligaste betalsättet är i dag kortbetalning. Andra vanligt förekommande betalsätt är omedelbar betalning via mobilapplikationen Swish eller olika former av tjänster för fakturaköp som tillhandahålls av banker och betaltjänstleverantörer.

En betalning sker i flera olika steg och möjliggörs av den finansiella infrastrukturen som används av t.ex. banker vars tjänster nyttjas för betalningar. Det första steget i en betalning är att det sker en kontroll eller auktorisation för att säkerställa att avsändaren av betalningen är behörig att göra betalningen och att det finns tillräckligt med pengar på avsändarens konto. Efter kontroll eller auktorisation sker clearing och avveckling. Clearing innebär att ett stort antal inkomna transaktioner aggregeras ihop i en så kallad batch som därefter skickas till Riksbankens betalningssystem RIX som hanterar avvecklingen. Avvecklingen är det sista steget i betalningskedjan och innebär att betalningen slutförs.

Den finansiella sektorn bidrar även till förmedling av kapital genom att omvandla sparande till finansiering. Både privatpersoner och företag kan behöva låna pengar för att finansiera större investeringar. Samtidigt finns det individer som av olika anledningar vill spara pengar. Det finansiella systemet medverkar till att sparande kan kanaliseras till investeringar på ett effektivt sätt genom kapitalförmedling. Kapitalförmedlingen gör att

¹² Se Sveriges Riksbanks rapporter *Den svenska finansmarknaden 2024*, s. 4–9 och *Den svenska finansmarknaden 2016*, s. 5–9, publicerade 2024-06-19 och 2016-08-31 på www.riksbank.se.

företag, hushåll och offentlig sektor kan komma åt kapital att använda till investeringar och drift. Omvänt hjälper kapitalförmedlingen investerare (eller sparare) att hitta placeringsmöjligheter.

Även om gräsrotsfinansiering (benämns *crowd-funding* på engelska) ökar i förekomst är det mindre vanligt att en låntagare vänder sig direkt till en investerare/sparare utan förmedlingen sker via en så kallad finansiell intermediär (dvs. en mellanhand). Det tydligaste exemplet på en sådan mellanhand är en bank. Banker tillhandahåller tjänster som möjliggör för sparare att sätta in pengar på ett konto, vilket brukar kallas bankinlåning. När så sker får spararen en fordran på banken som motsvarar det insatta beloppet plus eventuell ränta. En sparare kan också placera sina pengar i aktier, i räntebärande värdepapper eller i fonder på den svenska eller utländska marknaden. De pengar som banken får in via inlåning och annan finansiering (sparande) förmedlas sedan till företag och privatpersoner som behöver låna pengar. Bankerna har i denna förmedling en viktig roll att värdera, övervaka och hantera kreditrisker hos de privatpersoner och företag som de lånar ut till. Med en bank som mellanhand behöver en sparare alltså inte fundera över kreditrisker utan dessa bärs i stället av banken.

Andra exempel på mellanhänder som förmedlar kapital är försäkrings- och pensionsföretag, som förvaltar hushållens pensionssparande, fondbolag, som tillhandahåller och förvaltar de värdepappersfonder som hushållen investerar i, och riskkapitalbolag (benämns *private equity firms* på engelska), som investerar i företag som inte är noterade på börsen.

På kapitalmarknaden, som består av både räntemarknaden och aktiemarknaden, sker en direkt finansiering mellan långgivare/investerare och låntagare/företag eller staten och offentliga organ som är i behov av kapital. Företag och hushåll får oftast tillgång till kapitalmarknaden genom att de ger en bank eller ett värdepappersbolag som har tillstånd att bedriva handel med värdepapper i uppdrag att köpa eller sälja värdepapper för deras räkning.

På räntemarknaden sker kapitalförmedling genom att t.ex. stater, kommuner, banker och icke-finansiella företag tar upp lån genom att ge ut obligationer eller penningmarknadsinstrument. Denna typ av värdepapper kan beskrivas som löpande skuldebrev som intygar att innehavaren har lånat ut pengar till utgivaren (så kallad emittent). Utgivaren betalar ränta på och återbetalar lånet till innehavaren på en viss i förtid bestämd förfalldag. På aktiemarknaden sker kapitalförmedlingen genom att företag bjuder in fler att bli delägare genom att ge ut nya aktier och erbjuda dessa till försäljning i en så kallad nyemission. Åtskillnad görs mellan privata och publika aktiebolag och det är endast publika bolag som får erbjuda sina aktier till handel på den öppna marknaden, t.ex. genom att notera aktierna på en aktiebörs. En aktie har, till skillnad mot en obligation, inte ett på förhand bestämt återbetalningsvärde. Aktien utgör i stället en tillgång där värdet ges av den värdering som marknaden gör av företaget.

Det finansiella systemet bidrar också med att hantera risker genom effektiv riskspridning. Hushållen kan skydda sig mot egendomsskador till följd av t.ex. brand och stöld eller mot personskador till följd av olycksfall genom att teckna skadeförsäkringar hos försäkringsbolag. Privatpersoner kan vidare säkra egen försörjning efter pension eller säkra efterlevandes försörjning genom att teckna pensions- och livförsäkringar hos försäk-

ringsbolag som bedriver livförsäkringsrörelse. Försäkringsbolagen är alltså finansiella intermediärer som är specialiserade på att bedöma och hantera försäkringsrisker.

Fondbolagen är andra exempel på finansiella intermediärer som hjälper hushållen att förvalta sitt sparande på ett effektivt sätt. Genom att skapa portföljer av värdepapper (värdepappersfonder) och därmed sprida sitt innehav mellan flera olika värdepapper kan fondbolagen minska riskerna jämfört med de risker som föreligger vid innehav av endast ett eller ett fåtal värdepapper.

Det finansiella systemet hanterar stora värden

Det finansiella systemet utgörs, som framgått, av en rad olika aktörer, finansiella marknader och infrastruktursystem. De finansiella tillgångarna för alla sektorer uppgår totalt till omkring 80 000 miljarder kronor, vilket motsvarar 12 gånger Sveriges BNP. Värdet av de svenska hushållens totala finansiella tillgångar uppgick vid slutet av 2023 till drygt 16 000 miljarder kronor och icke-finansiella företags finansiella tillgångar (exklusive aktieäggande) uppgick vid samma period till drygt 4 000 miljarder kronor. Utöver finansiella tillgångar ägde företagen, vid samma tid, aktier värda omkring 12 000 miljarder kronor. (Se Riksbankens rapport *Den svenska finansmarknaden 2024*, s. 4, 15 och 19).

Aktörerna på finansmarknaden hanterar mycket stora värden. I slutet av 2023 uppgick bankernas inlåning från allmänheten till 6 361 miljarder kronor och utlåning till allmänheten till 5 391 miljarder kronor (se Svenska Bankföreningen, *Bank- och finansstatistik 2023*, publ. april 2024). Vid samma tid uppgick den samlade fondförmögenheten i Sverige till 6 929 miljarder kronor (se Fondbolagens förening, *Årsrapport: Fondsparandet 2023*).

4.2 Det finansiella systemet utnyttjas för brottslig verksamhet

Ekonomisk vinning beskrivs som den främsta drivkraften för den organiserade brottsligheten. Brottsvinster från t.ex. narkotika- eller vapenhandel, trafficking och olika former av ekonomisk brottslighet (såsom stölder, hälerier och bedrägerier) behöver integreras i det finansiella systemet för att kunna användas på ett effektivt sätt. Detta sker genom penningtvätt. Vidare utnyttjas det finansiella systemet för att genomföra ekonomisk brottslighet (såsom bedrägerier och förskingring), överföra brottsvinster, återinvestera i ny brottslighet och finansiera terrorism.

Bedrägerier som genomförs genom nyttjande av olika typer av digitaliserade betaltjänster är ett mycket omfattande och växande samhällsproblem. Under andra halvåret 2023 uppgick värdet av sådana bedrägerier till 1,1 miljarder kronor. Detta är ett omkring tre gånger så stort värde som det värde som rapporterades för andra halvåret 2020 (se t.ex. Finansinspektionens rapport *Motverkande av bedrägerier i betaltjänster*, den 31 maj 2024, s. 4 och 13 och Brå 2023:11 *Bedrägerier mot privatpersoner*, Fjelkegård och Hogby, s. 7).

Även penningtvätt är ett mycket omfattande problem. Vid Polismyndigheten finns en samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Samordningsfunktionen består av 16 myndigheter¹³ och Sveriges advokatsamfund ska ges möjlighet att delta. (Se 13 § förordning [2009:92] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.) Enligt uppgifter i samordningsfunktionens nationella riskbedömning 2019 omfattar den årliga penningtvätten i Sverige sannolikt mångmiljardbelopp (se samordningsfunktionens rapport *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2019*, dnr A303.013/2019, s. 8). Penningtvätt sker vanligen genom en serie transaktioner där brottsutbytet (vinsten) genom olika åtgärder skiftar ägare och form. Brottsvinsterna placeras i det finansiella systemet genom t.ex. kontantinsättningar eller köp och försäljning av varor. Därefter sker ofta ett antal olika transaktioner i syfte att dölja pengarnas ursprung och pengarna flyttas i flera steg för att minska risken för upptäckt. Slutligen integreras pengarna i den legala ekonomin genom löpande konsumtion eller olika typer av investeringar i fastigheter eller företag (se t.ex. *Finanspolisens årsrapport 2023*, dnr A.556.628-23, s. 13).

Den omfattande förekomsten av penningtvätt utgör ett hot mot samhället och det finansiella systemet. I Europols SOCTA-rapport 2021¹⁴ konstateras att förekomsten av parallella finansiella system av penningtvätt orsakar beaktansvärda förluster för det offentliga och negativa konsekvenser, såsom infiltration av legala verksamheter, som äventyrar finansiella institutioner vilket riskerar att påverka hela det finansiella systemet. Finanspolisen gör motsvarande bedömning och konstaterar i sin årsrapport 2023 att den ökande förekomsten av professionella aktörer som mot betalning medverkar till penningtvätt, så kallade PML-aktörer (*Professional Money Launderer*¹⁵), är uppenbart samhällshotande eftersom PML-aktörerna återfinns hos banker och andra verksamhetsutövare på finansmarknaden som har en funktion att skydda det finansiella systemet (se *Finanspolisens årsrapport 2023*, s. 3 och 12–13).

Genom myndigheternas underrättelseinformation har framkommit att brottsutövare ägnar sig åt systematiska kartläggningar av bankernas regelverk för exempelvis identifikation, kontoöppning, långivning, spärtider och beloppsgränser för privat- och företagskonton. Denna kartläggning möjliggör en optimering av penningtvätt genom att penningtvättstransaktioner kan planeras för att genomföras på sätt som är förenade med låg risk för upptäckt. Underrättelseinformation och rapporter visar även på före-

¹³ Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Västra Götaland, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Spelinspektionen, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

¹⁴ Europol (2021), European Union serious and organised crime threat assessment, A corrupting influence: the infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹⁵ PML/Professional Money Launderer är ett etablerat begrepp som avser individer, organisationer eller nätverk som tillhandahåller tjänster för penningtvätt mot ersättning. Begreppet har tagits fram av det mellanstatliga organet Financial Action Task Force (FATF), se t.ex. FATF (2018), Professional Money Laundering, Paris, France, www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/professional-money-laundering.html (härefter FATF [2018], Professional Money Laundering).

komst av både externa målvakter för penningtransaktioner och interna kontakter på banker, betaltjänstförmedlare, kryptoväxlare och andra typer av verksamhetsutövare som tillhandahåller finansiella tjänster (så kallade ”insiders”) som möjliggör ett utnyttjande av det finansiella systemet för penningtvättsändamål mot betalning, för annan ekonomisk brottslighet såsom t.ex. bedrägerier och för överföringar till personer, enheter eller organ som omfattas av sanktioner (se *Finanspolisen informerar ”Banker och finansiella institut som brottsverktyg”*, 2023, dnr A617.684/2023, FATF [2018], *Professional Money Laundering*, s. 14–15, Brå 2024:2 *Möjliggörare för kriminella nätverk*, Skinnari, Hurve och Monti, s. 7, 16 och 32 och Svenska Bankföreningens rapport *Hotbilda-bedömning för Sveriges banker*, maj 2024, s. 10–11).

Valutaväxling och värdeöverföringar i alternativa betalningssystem, så kallad hawala-verksamhet, har i ett flertal rapporter som publicerats de senaste åren bedömts vara särskilt sårbart för penningtvätt och finansiering av terrorism. Hawala och andra liknande alternativa överföringssystem innebär förmedling av överföringar och mottagande av medel eller motsvarande värde som avräknas genom handel, kontanter och nettoavräkningar under en lång tidsperiod. Det som skiljer dessa alternativa system från andra penningförmedlare är att deras användning av avräkningsmetoder vanligtvis sker utanför banksystemet. (Se samordningsfunktionens rapport *Nationell riskbedömning 2022 – Hawala: Värdeöverföringar i alternativa betalningssystem*, dnr A243.461/2023, s. 8.) Det ska i sammanhanget noteras att hawala används för legitima ändamål och många gånger är det enda tillgängliga alternativet för internationella transaktioner till vissa delar av världen (se t.ex. samma rapport s. 8–9 och FOI:s memo nr 7362, *Hawala: En översikt av utmaningen ur terrorfinansieringssynpunkt*, 2020-11-09). Samtidigt innebär den begränsade dokumentationen och spårbarheten att hawala är en särskilt riskfylld verksamhet när det kommer till risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Hawala var därför föremål för en särskild riskbedömning i samordningsfunktionens nationella riskbedömning 2022. I rapporten konstateras bl.a. att betalningsvolymerna i hawalasystemet uppskattas omfatta miljardbelopp årligen och att systemet nyttjas för både penningtvätt och finansiering av terrorism. Såväl hotnivån som sårbarhetsnivån bedöms i rapporten ha nivå 4, som är den högsta nivån. Den angivna bedömningen är enligt rapporten baserad på bl.a. tjänstens operativa struktur, möjligheten till anonymitet, brister i spårbarhet, kriminell räckvidd, den utbredda kontanthanteringen, snabba överföringar till högriskredjeländer, den utbredda förekomsten av verksamhet som verkar utan tillstånd eller registrering samt de uppskattningsvis höga betalningsvolymerna. (Se samordningsfunktionens rapport *Nationell riskbedömning 2022 – Hawala: Värdeöverföringar i alternativa betalningssystem*, dnr A243.461/2023, s. 28–29 och 32).

Det faktum att hawala-verksamhet har varit föremål för särskilda riskbedömningar på senare år innebär inte att det övriga finansiella systemet bedöms vara fredat från penningtvätt och finansiering av terrorism. Som beskrivits ovan utnyttjas även finansiella verksamheter som är föremål för omfattande reglering och tillsyn för penningtvätt och finansiering av terrorism och enligt Säkerhetspolisens uppgifter används framför allt bank- och kreditinstitut och betaltjänstförmedlare för att föra över pengar

från Sverige till terroristorganisationer utomlands (se *Säkerhetspolisen 2023/2024*, ISBN: 978-91-86661-25-0, s. 28). Samordningsfunktionen har i sin nationella riskbedömning 2023/2024 inriktat sin bedömning på så kallade neobanker. Med neobanker avses finansiella verksamheter som erbjuder sådana produkter och tjänster som banker erbjuder, men som primärt har sin närvaro på internet och tillhandahåller produkterna och tjänsterna via applikationer och webbplatser (se samordningsfunktionens rapport *Nationell riskbedömning 2023/2024 – Neobanker*, dnr A340.719/2024). I rapporten konstateras att neobanker kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism eftersom de tjänster som neobanker erbjuder möjliggör viss anonymitet till följd av lägre grad av kontroll, vilket bedöms vara attraktivt för kriminella aktörer. Hotnivån bedöms i rapporten ha nivå 4, medan sårbarheten bedöms något lägre och ha nivå 3. Den samlade risken bedöms ha nivå 3 (dvs. beaktansvärd risk). Dessa bedömningar baseras på att identifierade hot och sårbarheter, såsom t.ex. det stora antalet inblandade parter och jurisdiktioner i samband med transaktioner, svårigheter avseende spårbarhet av transaktioner, avsaknad av fysiska möten i samband med verifikations- och kundkännedomprocessen samt möjligheterna att dölja verklig kontohavare, avsändare och mottagare genom bl.a. utnyttjande av målvaktskonton. (Se s. 24–25 i rapporten). Den identifierade risknivån för neobanker kan jämföras med risknivån för t.ex. banksektorn och sektorerna betalningsinstitut och e-pengainstitut som i samordningsfunktionens nationella riskbedömning 2020/2021 också bedömdes vara beaktansvärd (se samordningsfunktionens rapport *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige*, dnr A052.211/2024, s. 25).

4.3 Särskilt om utförelse av kontanter som ett led i brottslig verksamhet

Som angetts tidigare (avsnitt 4.1) minskar kontanthandlingen i det svenska samhället. Polismyndigheten konstaterar trots detta i sin rapport *Penningtvätt genom utförelse av kontanter* att kontanter fortfarande utgör ett viktigt betalmedel i den kriminella ekonomin. Skälet till detta anges vara att kontanter i många avseenden är ett anonymt betalmedel som används inom bl.a. narkotika-, vålds- och vapenbrottslighet. (Se Polismyndighetens rapport *Penningtvätt genom utförelse av kontanter*, dnr 320.761/2023, s. 4 och 10.) Europol förklarar den omfattande kontant-användningen bland kriminella med att kontanter är svåra att spåra, att de enkelt kan omsättas och att det är omöjligt att veta vem som är tilltänkt mottagare av kontanterna (se Europol, *Why is cash still king?*, European Police Office, 2015, ISBN: 978-92-95200-48-7, s. 9–10).

Kontanter används både som ett led i internationella penningtvättsupplägg och för att investera i ny brottslighet. När det gäller penningtvätt förekommer kontanter inom sådan av främst två skäl. Till att börja med används kontanter som betalmedel vid försäljning av illegala varor och tjänster (såsom exempelvis narkotika) och brottsvinster (i form av kontanter) från brottsligheten behöver tvättas. Det andra skälet är att kontanter används för att tvätta brottsvinster som uppkommit i elektronisk form,

såsom t.ex. brottsvinster från bedrägerier eller utpressning genom cyberattacker. I dessa fall tvättas brottsvinsterna genom att vinsterna tas ut kontant från konton som innehåller målvalvakter för att därefter slussas vidare i olika transaktioner för att dölja dess härkomst. (se Europol, *Why is cash still king?*, European Police Office, 2015, ISBN: 978-92-95200-48-7, s. 10 och Polismyndighetens rapport *Penningtvätt genom utförelse av kontanter*, dnr 320.761/2023, s. 6 och 10.)

Penningtvätt genom fysisk transport av kontanter över landsgränser är ett av de äldsta och mest grundläggande tillvägagångssätten för att tvätta pengar (se FATF and MENAFATF [2015], *Money Laundering through the Physical Transportation of Cash*, FATF, Paris, France and MENAFATF, Manama, Bahrain¹⁶). Miljardbelopp i kontanter transporteras årligen ut från Sverige som ett led i en systematisk hantering av brottsvinster. Transporterna sker via både fordon och flyg. Ofta är syftet att på olika sätt flytta brottsvinster i den legala ekonomin och då särskilt till länder där möjligheterna att placera kontanter i det finansiella systemet är stora. Brottsvinsterna används för investeringar och konsumtion samt för återinvestering i ny brottslighet utomlands. Enligt Polismyndigheten finns det således en betydande risk för att transporterna av kontanter från Sverige indirekt bidrar till den omfattande smugglingen av narkotika till Sverige. Därtill bedöms det föreligga en risk för att kontanter förs ut från Sverige för att användas för att exempelvis finansiera terrorism (Se Polismyndighetens rapport *Penningtvätt genom utförelse av kontanter*, dnr 320.761/2023, s. 4 och 12–15).

4.4 Reglering och tillsyn av finansiella verksamheter

Allmänt om rörelselagstiftningen och Finansinspektionens uppdrag

Den som verkar på finansmarknaden och tillhandahåller finansiella tjänster omfattas av ett särskilt näringsrättsligt regelverk – så kallad rörelselagstiftning. Finansmarknaden är en del av EU:s inre marknad och finansiella tjänster omfattas av den fria rörligheten. Som en följd av detta har den svenska rörelselagstiftningen på finansmarknadsområdet till övervägande del sin grund i EU-rätten.

Till skillnad från vad som gäller i många andra länder innebär regelverket på finansmarknaden i Sverige att i princip all tillståndsprövning, registrering och tillsyn (innefattande ingripanden vid olika typer av överträdelser) har koncentrerats till Finansinspektionen. I andra länder är tillsynen uppdelad i särskild banktillsyn, som ofta sköts av landets centralbank, och tillsyn över övriga finansiella verksamheter, som sköts av en motsvarighet till Finansinspektionen (se t.ex. Söderström, *Kapitalmarknadsrätt*, 3 uppl., 2023, s. 84–85).

Det övergripande uppdraget för Finansinspektionen regleras i förordning (2023:910) med instruktion för Finansinspektionen. Enligt förord-

¹⁶ www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/ml-through-physical-transportation-of-cash.html.

ningen ansvarar Finansinspektionen för tillsynen, regelgivningen, tillståndsprovningen och registreringen som rör finansiella marknader och finansiella företag och för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen (1 §). Vidare ska Finansinspektionen arbeta för att det finansiella systemet är stabilt, präglas av ett högt förtroende och har förmåga att säkerställa viktiga samhällsfunktioner, att de finansiella företagen tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster och medverkar till en hållbar utveckling, och att de finansiella marknaderna är väl fungerande med konkurrens och ett starkt skydd för konsumenter (2 §).

Bestämmelser om krav på tillstånd eller registrering för finansiella verksamheter, tillsyn av verksamheterna och ingripanden mot verksamheterna finns i de nationella rörelselagar och EU-förordningar som reglerar de finansiella verksamheterna, såsom t.ex. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som reglerar banker och andra kreditinstitut, lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) som reglerar verksamheter som tillhandahåller betaltjänster, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden som reglerar bl.a. värdepappersinstitut och börser, försäkringsrörelselagen (2010:2043) som reglerar bl.a. försäkringsföretag, lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (valutaväxlingslagen) som reglerar bl.a. valutaväxlare och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1503 av den 7 oktober 2020 om europeiska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster för företag om ändring av förordning (EU) 2017/1129 och direktiv (EU) 2019/1937 som reglerar gräsrotsfinansieringstjänster. I det följande avses med rörelselagstiftningen både de nationella rörelselagarna och EU-förordningarna.

Syftet med rörelselagstiftningen är att främja och upprätthålla stabilitet i det finansiella systemet och ett gott konsumentskydd. Att så är fallet framgår bl.a. av förarbetena till lagen om bank- och finansieringsrörelse. Genom lagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG av den 20 mars 2000 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (det så kallade kreditinstitutsdirektivet). I lagens förarbeten (prop. 2002/03:139) gjordes en grundläggande analys av skyddsintressena på bank- och finansieringsområdet i syfte att precisera grunden för och syftet med regelverket. Regeringen konstaterade i anslutning till detta att målet med statens politik på det finansiella området är att främja ett stabilt och effektivt finansiellt system med ett gott konsumentskydd. (Se samma prop. s. 155–157.) Utformningen av lagen om bank- och finansieringsrörelses bestämmelser om tillstånd, tillsyn och ingripanden kan sägas ha lagt grunden för utformningen av motsvarande bestämmelser i andra rörelselagar på finansmarknadsområdet.

Närmare om regleringen av tillstånd, registrering och tillsyn

Av 1 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse framgår att lagen innehåller bestämmelser om bank- och finansieringsrörelse. Vad som avses med bankrörelse och finansieringsrörelse definieras i 1 kap. 3–4 §§. Att drift av bank- och finansieringsrörelse är förenat med krav på Finansinspektionens tillstånd följer av 2 kap. 1 § och 3 kap. 8 §. De närmare förutsättningarna för tillstånd anges i 3 kap. 2 §. Av sistnämnda bestäm-

melses första stycke framgår att ett svenskt företag ska ges tillstånd att driva bankrörelse eller finansieringsrörelse om

1. bolagsordningen, stadgarna eller reglementet stämmer överens med denna lag och andra författningar och i övrigt innehåller de särskilda bestämmelser som behövs med hänsyn till omfattningen och arten av den planerade verksamheten,
2. det finns skäl att anta att den planerade rörelsen kommer att drivas enligt bestämmelserna i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet,
3. den som har eller kan förväntas komma att få ett kvalificerat innehav i företaget bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditinstitut,
4. den som ska ingå i styrelsen för företaget eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett kreditinstitut och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift, och
5. styrelsen i sin helhet har tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att leda företaget.

En verksamhetsutövare som har fått tillstånd att bedriva finansiell verksamhet, eller vars verksamhet har registrerats, står under Finansinspektionens tillsyn. Tillsynen över verksamhetsutövarna sker utifrån en bedömning av risken i olika verksamheter och hur stora de negativa konsekvenserna för samhället eller konsumenterna kan bli om något går fel.

Tillsynen över finansiell verksamhet som är förenad med krav på tillstånd omfattar typiskt sett att verksamheten drivs enligt tillämplig rörelselag, andra författningar som reglerar verksamheten, konstitutionella dokument (t.ex. bolagsordning eller stadgar) och olika former av interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar verksamheten. Utöver detta omfattar tillsynen att ägare och ledningen uppfyller föreskrivna lämplighetskrav. (Se t.ex. 13 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse, 23 kap. 1 § lagen om värdepappersmarknaden och 8 kap. 1 § betaltjänstlagen.)

Tillsynen över verksamheter som omfattas av registreringsplikt är mer begränsad. De regulatoriska kraven på dessa verksamheter är inte lika omfattande och förutsättningarna för att registrera en finansiell verksamhet är betydligt färre än de förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ge tillstånd till en finansiell verksamhet (jfr t.ex. 3 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse, 2 kap. 4 § försäkringsrörelselagen och 2 kap. 6 § betaltjänstlagen).

Valutaväxling eller annan finansiell verksamhet enligt 1 § valutaväxlingslagen utgör exempel på finansiell verksamhet som inte kräver tillstånd, utan som i stället omfattas av ett krav på registrering. Förutsättningarna för registrering framgår av 2 § andra stycket i nämnda lag. Av bestämmelsen följer att Finansinspektionen ska registrera den som har kommit in med en ansökan, om det finns skäl att anta att verksamheten kommer att bedrivas på ett sätt som är förenligt med lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, och vissa i lagen angivna krav på ägare och ledning är uppfyllda.

Valutaväxlingslagen var ursprungligen begränsad till valutaväxling. Vid dess tillkomst bedömdes det inte motiverat att förena valutaväxlingsverksamhet med krav på tillstånd eftersom ett sådant krav skulle innebära en inskränkning av principen om näringsfrihet och valutaväxlingsrörelse inte bedömdes ha en påverkan på det finansiella systemets stabilitet (se prop. 1995/96:216 avsnitt 6.3). Motsvarande bedömning har gjorts vid flera tillfällen i samband med att lagens tillämpningsområde har utökats (se prop. 1999/2000:145 s. 23, 2002/03:139 avsnitt 5.3.2 och 2016/17:173 avsnitt 12.3). Frågan om registreringskravet borde ersättas med ett krav på tillstånd väcktes återigen i samband med att registreringskravet utökades genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2024. Under lagstiftningsärendets beredning framförde ett antal remissinstanser att frågan om registreringsplikten ska ersättas med tillståndsplikt borde ses över. Regeringen konstaterade sammanfattningsvis att frågan om ett införande av tillståndsplikt skulle förutsätta en översyn av grunderna för valutaväxlingslagen som inte bedömdes rymmas inom det aktuella lagstiftningsärendet (se prop. 2022/23:124 s. 36–37). Frågan har därefter behandlats i Finansdepartementets promemoria *Åtgärder mot missbruk av alternativa betalningssystem* (Fi2024/00365). Promemorian föreslår att valutaväxling och alla betaltjänster utom kontoinformationstjänster ska omfattas av tillståndsplikt. Det föreslås ingen ändring i fråga om registreringsplikten för fysiska och juridiska personer som bedriver annan finansiell verksamhet. (Se promemorian s. 40–44.)

Bestämmelser om ingripanden mot finansiella verksamheter

Bestämmelser som reglerar Finansinspektionens möjligheter att ingripa mot en finansiell verksamhet vid olika former av regelöverträdelser finns i rörelselagarna. Genom utformningen av bestämmelserna i lagen om bank- och finansieringsrörelse lades grunden för systematiken kring olika former av ingripanden på finansmarknadsområdet. Bestämmelser om ingripanden finns i t.ex. 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse, 8 kap. betaltjänstlagen, 25 kap. lagen om värdepappersmarknaden, 18 och 20 kap. försäkringsrörelselagen och 15 kap. lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag.

I 15 kap. 1 § första stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse anges att om ett kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag, andra författningar som reglerar institutets verksamhet, institutets bolagsordning, stadgar eller reglemente eller interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar institutets verksamhet, ska Finansinspektionen ingripa. Av bestämmelsens andra stycke framgår det att Finansinspektionen vid sådan överträdelse ska utfärda ett föreläggande om att inom en viss tid begränsa eller minska riskerna i rörelsen i något avseende, begränsa eller helt avstå från utdelning eller räntebetalningar eller vidta någon åtgärd för att komma till rätta med situationen, meddela ett förbud att verkställa ett beslut, eller göra en anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska, enligt bestämmelsens tredje stycke, kreditinstitutets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Enligt kapitlets 7 § får ett beslut om anmärkning eller varning förenas med ett beslut om att institutet ska betala en sanktionsavgift.

En grundläggande förutsättning för att Finansinspektionen ska kunna ingripa mot en finansiell verksamhet med stöd av nyss redovisade bestämmelser är att verksamheten har beviljats tillstånd eller registrering

Finansinspektionens möjlighet att ingripa mot den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering är begränsad och regleras genom särskilda bestämmelser om ingripanden mot den som saknar tillstånd eller registrering. Sistnämnda bestämmelser innebär att Finansinspektionen ska förelägga den som bedriver rörelsen eller verksamheten att upphöra med denna. Ett sådant föreläggande får förenas med vite. (Se t.ex. 15 kap. 18 § första stycket och 20 § lagen om bank- och finansieringsrörelse, 18 kap. 25 och 27 §§ försäkringsrörelselagen, 5 kap. 24–25 §§ lagen [2011:755] om elektroniska pengar och 8 kap. 24–25 §§ betaltjänstlagen). I fråga om vissa typer av finansiella verksamheter får Finansinspektionen därtill ingripa mot den som driver rörelsen eller verksamheten genom beslut om sanktionsavgift (se t.ex. 15 kap. 18 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse, 10 § andra stycket valutaväxlingslagen och 12 kap. 19 § fjärde stycket lagen [2004:46] om värdepappersfonder). Om ett bolag eller en ekonomisk förening bedriver bank- eller finansieringsrörelse eller försäkringsrörelse utan tillstånd har Finansinspektionen i vissa fall dessutom möjlighet att ansöka om att domstol ska besluta att företaget ska gå i likvidation (se 15 kap. 19 § lagen om bank- och finansieringsrörelse och 18 kap. 26 § försäkringsrörelselagen).

Förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser gäller för Finansinspektionens handläggning av sanktionsärenden och dess beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Utöver bestämmelserna i nämnda lag har Finansinspektionen ett internt regelverk som består av t.ex. en arbetsordning som bl.a. reglerar beslutanderätt i sanktionsärenden och ett flertal riktlinjer.

Särskilda bestämmelser som syftar till att motverka bedrägerier och hantera risker m.m. i betalningssystemet

Som tidigare noterats är en av det finansiella systemets huvuduppgifter att förmedla betalningar på ett säkert och effektivt sätt och de centrala skyddsintressena på finansmarknaden är finansiell stabilitet och ett starkt konsumentskydd. Mot den bakgrunden har vissa finansiella företag (framför allt betaltjänstleverantörer såsom kreditinstitut, betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer) genom särskilda bestämmelser i viss rörelselagstiftning och annan lagstiftning fått rollen som det allmännas grindvakt mot kriminalitet. Bestämmelserna innebär att ett finansiellt företag är skyldigt att vidta olika former av åtgärder för att motverka förekomst och effekter av betalningsbedrägerier och, som framgår i avsnitt 4.5, åtgärder för att motverka förekomst av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bestämmelser som syftar till att motverka betalningsbedrägerier finns framför allt i betaltjänstlagen. Finansinspektionens tillsyn omfattar att betaltjänstleverantörerna efterlever regelverket. Bestämmelserna syftar till att säkerställa att betaltjänster är säkra så att bedrägerier inte kan genomföras och att kunder, om bedrägerier ändå sker, ska skyddas mot verkningarna av dessa. Detta kommer till uttryck genom bestämmelserna om stark kundautentisering (5 b kap. 4 §), obehöriga transaktioner

(5 a kap. 1–8 §§) och begränsning av betalningsinstrumentets användning (5 kap. 4 §). Betaltjänstlagen innehåller dessutom bestämmelser som ålägger betaltjänstleverantörer att ha system för hantering av operativa risker (5 b kap. 1 §). Bestämmelserna i betaltjänstlagen kompletteras av myndighetsföreskrifter och riktlinjer.

För att öka motståndskraften i betalningssystemet har lagstiftningsåtgärder nyligen vidtagits genom införandet av regler för bl.a. riskhantering, beredskap och cybersäkerhet i clearingbolag och Finansinspektionens tillsyn omfattar att clearingbolagen, vars verksamhet omfattas av krav på tillstånd, följer regelverket (se 2 kap. 1–2 §§, 3 kap. 2–4 §§ och 5 kap. 1 § lagen [2024:114] om clearing och avveckling av betalningar).

4.5 Särskilt om regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Det administrativa regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism

I lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) finns bestämmelser som syftar till att förhindra att vissa i lagen särskilt angivna verksamheter utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Penningtvättslagen innebär bl.a. att en verksamhetsutövare som omfattas av lagens tillämpningsområde (se 1 kap. 2 §) ska göra riskbedömningar av sina produkter, tjänster och kunder (2 kap.), vidta åtgärder för kundkännedom (3 kap.), övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner samt rapportera misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism till Polismyndigheten (4 kap.).

Penningtvättslagen genomför fjärde penningtvättsdirektivet¹⁷ och kompletteras med bestämmelser i bl.a. förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (den s.k. penningtvättsförordningen), som i sin tur kompletteras av specifika myndighetsföreskrifter för vissa verksamheter.

Den verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområde står under tillsyn av den myndighet eller det självreglerande organ som utövar den ordinarie tillsynen. Penningtvättslagens bestämmelser om tillsyn och ingripanden (7 kap.) reglerar alltså inte tillsyn över och ingripanden mot de finansiella verksamheter som omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområde (se 1 kap. 2 § punkterna 1–13 och jfr 7 kap. 1 § penningtvättslagen). I stället regleras tillsyn och ingripanden i de rörelselagar som reglerar de finansiella verksamheterna (se t.ex. 13 kap. 2 § och 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse samt 8 och 13 §§ valutaväxlingslagen). På detta sätt kan det administrativa regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism sägas ingå i en del av

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

rörelselagarna på finansmarknadsområdet. Den lagtekniska systematiken får den effekten att en verksamhetsutövare som saknar Finansinspektionens tillstånd eller registrering undgår myndighetens tillsyn även i fråga om efterlevnaden av regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Nytt EU-rättsligt lagstiftningspaket

Det nuvarande regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism kommer att ersättas av ett nytt EU-rättsligt lagstiftningspaket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Lagstiftningspaketet omfattar bl.a. tre rättsakter:

- En ny EU-förordning som ersätter större delen av fjärde penningtvättsdirektivet (COM(2021) 420).
- Ett nytt EU-direktiv som ersätter de delar av det fjärde penningtvättsdirektivet som inte överförs till förordningen (COM(2021) 423).
- En ny EU-förordning som skapar en ny myndighet på EU-nivå (COM(2021) 421), vars uppgift är att förhindra att unionens finansiella system används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Rättsakterna ska börja tillämpas 2027. En särskild utredare har haft i uppdrag att bl.a. lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till det nya lagstiftningspaketet. Utredningen, som antog namnet 2022 års penningtvättsutredning, har överlämnat betänkandet *Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism* SOU 2024:58. Utredningen föreslår bl.a. att den nuvarande penningtvättslagen och den så kallade registerlagen (lag [2017:631] om registrering av verkliga huvudmän) ersätts med en ny gemensam lag, den nya penningtvättslagen. I den genomförs bestämmelserna i sjätte penningtvättsdirektivet. Vidare föreslås t.ex. utökad informationstillgång och större befogenheter för finansunderrättelseenheten vid Polismyndigheten (finanspolisen), höjda sanktionsavgifter för kreditinstitut och finansiella institut och förbättrade möjligheter för tillsynsmyndigheterna att vidta åtgärder mot verksamhetsutövare som inte följer regelverket. (Se SOU 2024:58 s. 32–37.)

Straffrättslig reglering

Utöver det administrativa regelverket finns straffrättslig reglering på området som kriminaliserar penningtvätt, viss typ av medverkan till riskfyllda åtgärder (s.k. näringspenningtvätt) och finansiering av terrorism. Bestämmelserna finns i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och i terroristbrottslagen (2022:666).

Penningtvättsbrottet täcker ett brett spektrum av åtgärder som syftar till att dölja att pengar eller annan egendom härrör från brott eller brottslig verksamhet eller till att främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen (se 3–4 §§ lagen om straff för penningtvättsbrott). Bestämmelsen om näringspenningtvätt tillämpas då näringsidkare gör sig skyldiga till klandervärda risktaganden genom att medverka till en åtgärd trots att den, vid en objektiv bedömning, skäligen kunde antas vara vidtagen i penningtvättssyfte (se 7 § lagen om straff för penningtvättsbrott). Straffet för penningtvättsbrott och för näringspenningtvätt av

normalgraden är fängelse i högst två år. Straffskalan för grovt penningtvättsbrott och för näringspenningtvätt, grovt brott, är fängelse i lägst sex månader och högst sex år och för penningtvättsförseelse böter eller fängelse i högst sex månader (se 5 § och 7 § andra stycket lagen om straff för penningtvättsbrott).

Genom brottet finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet kriminaliseras ageranden som går ut på att genom olika typer av åtgärder finansiera eller täcka kostnader för terroristbrott, deltagande i en terroristorganisation eller samröre med en terroristorganisation (se 6 § terroristbrottslagen). Straffet för brott av normalgraden är fängelse i högst tre år och för grovt brott fängelse i lägst ett år och högst sex år. Ringa fall utgör inte brott.

5 Kriminalisering och administrativa sanktioner

5.1 Förutsättningar för kriminalisering

Åklagarutredningen m.m.

Frågan om vad som bör vara kriminaliserat har behandlats i tidigare förarbeten. I början av 1990-talet tillsattes en utredning, den s.k. Åklagarutredningen, som fick i uppdrag att utreda bl.a. vilka närmare kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad.

Kriterierna presenterades i betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende* (SOU 1992:61) och formulerades enligt följande:

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

I propositionen *Ett effektivare brottmålsförfarande* (prop. 1994/95:23) gjorde regeringen följande bedömning (s. 52).

Kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Rättsväsendet bör inte belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Kriminalisering är heller inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt.

I motiveringen till bedömningen anförde regeringen bl.a. följande (samma prop. s. 53–54).

Syftet med kriminalisering är naturligtvis ytterst att människor skall avhålla sig från det straffsanktionerade beteendet. Straffet är i sig repressivt. Avsikten är att det skall verka avskräckande. Särskilt vid allvarigare brottslighet som riktar sig mot enskilda kan straffet också fungera som en form av upprättelse för brottsoffret. Det kan vidare innebära att den brottslige i vart fall under en tid förhindras att begå nya brott. Även om givetvis ett behandlingsinriktat innehåll av verkställighet av straff alltid bör eftersträvas saknar emellertid straffet till skillnad från vissa andra tvångsingripanden från det allmännas sida i princip reparativ funktion. Straffet är i denna bemärkelse ett uttryck för en ensidig maktutövning från det allmännas sida. Att belägga ett förfarande med straff är sålunda en drastisk åtgärd, vilken bör föregås av ingående överväganden från den normgivande maktens sida. [---] Beträffande vissa förfaranden, såsom t.ex. misshandel och stöld, har kriminaliseringen en djup och traditionell folklig förankring, vilken har sin grund i människors etiska och moraliska värderingar. Sådana gärningar, vilka vanligen är straffbelagda genom bestämmelser i brottsbalken, utgör kärnan av det område som bör vara kriminaliserat. Det kan antas att upprätthållandet av straffansvar för sådana beteenden utgör en viktig grund för att brott i allmänhet anses som en klandervärd handling. Begreppet brott kopplas sålunda samman med handlingar vilka det sedan gammalt råder enighet om att de är förkastliga. En föreskrift om straffansvar blir därigenom en signal som talar om att det straffbelagda förfarandet inte endast kan föranleda en negativ reaktion från det allmännas sida utan att det också är socialt oacceptabelt. Detta sociala ogillande har säkerligen stor betydelse för efterlevnaden av straffsanktionerade bestämmelser, i vissa fall större än straffhotet som sådant. [---] Kriminalisering av ett visst förfarande leder inte automatiskt till att den som gör sig skyldig till förfarandet i fråga drabbas av straff. Detta är beroende av flera faktorer. För det första måste överträdelsen komma till myndigheternas kännedom. Sedan måste det finnas resurser för att utreda brottet och identifiera en gärningsman. Vidare skall det vara möjligt att bevisa brottet inför en domstol. Slutligen måste det när straffet väl dömts ut finnas resurser för att verkställa det. Om någon länk i denna kedja brister, blir följderna att det förfarande som straffbestämmelsen var avsedd att förhindra i praktiken förblir osanktionerad. Hela det straffrättsliga reaktionssystemet kan då skadas. Vid varje ny kriminalisering bör därför övervägas om rättsväsendet verkligen förmår göra allvar av straffhotet. Därvid måste särskilt beaktas att rättsväsendet vid brist på resurser bör prioritera bekämpningen av den allvarigare brottsligheten på bekostnad av sådana förseelser som har ringa straffvärde. Om överträdelser av en straffbestämmelse på grund härav eller av annan anledning kan antas komma att lämnas utan åtgärd måste övervägas om straffbestämmelsen ens bör gälla. Kriminalisering måste också präglas av legalitet och förutsebarhet. Straffbestämmelser måste ges ett sådant innehåll att det blir möjligt för den enskilde att undvika att göra sig skyldig till straffbara gärningar och att påföljden vid en överträdelse i någon mån går att förutse.

Regeringen och riksdagen ställde sig i allt väsentligt bakom de kriterier för kriminalisering som Åklagarutredningen hade formulerat (prop. 1994/95:23 s. 55, bet. 1994/95:JuU2 och rskr. 1994/95:40).

Straffanvändningsutredningen

Under 2011 tillsatte regeringen en utredning som fick i uppdrag att kartlägga det straffsanktionerade området och ta ställning till vissa principiella frågor på området. Utredningen antog namnet Straffanvändningsutredningen och överlämnade betänkandet *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38) i maj 2013.

I utredningens uppdrag ingick bl.a. att analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. I direktiven betonades att kriminalisering som utgångspunkt bör ske med återhållsamhet och endast användas när den metoden framstår som den mest effektiva för att motverka det oönskade beteendet. (se s. 659 och 662)

Utredningen kom fram till att fem kriterier ska vara uppfyllda för att kriminalisering ska övervägas. Kriterierna sammanfattades enligt följande (se s. 498).

1. Det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse).
2. Det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminalisering inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
4. Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. De överväganden som bör göras i fråga om detta kriterium är följande:
 - a) Finns det redan en handlingsdirigerande regel som är tillräckligt effektiv för att motverka det oönskade beteendet?
 - b) Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv (t.ex. en civilrättslig regel om skadestånd)?
 - c) Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.

Utredningen betonade att kriterierna för kriminalisering som tagits fram utgör principer och inte några absoluta regler. Det sagda innebar enligt utredningen att det kan vara befogat att i ett enskilt fall genomföra en kriminalisering trots att inte samtliga kriterier är uppfyllda. Enligt utredningen måste dock som grundläggande förutsättning för ett sådant undantag gälla att det finns tungt vägande skäl för att göra undantaget, att dessa skäl redovisas tydligt samt att det verkligen klargörs att det är fråga om avsteg från principerna. (Se s. 499.)

I sin kartläggning av det straffsanktionerade området konstaterade utredningen att det på specialstraffrättens område fanns ett stort antal straffbestämmelser som kan karaktäriseras som förvaltningsrättsliga eller

administrativa stödkriminaliseringar. Med detta avsågs enligt utredningen bestämmelser som straffbelägger överträdelse av bl.a. krav på tillstånd, anmälan eller registrering för att t.ex. få bedriva viss verksamhet. Utredningen ansåg att det generellt fanns anledning att överväga om inte andra repressiva metoder än straff har bättre handlingsdirigerande förmåga i dessa fall, inte minst mot bakgrund av att regleringarna i fråga i stor utsträckning avser näringsverksamhet som dessutom i många fall bedrivs av juridiska personer. I utredningens uppdrag låg att se över möjligheterna till sanktionsväxling och utredningen kom fram till att användningen av förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar borde kunna begränsas till förmån för – beroende på situationen – vite, indragning av tillstånd eller sanktionsavgift. Samtidigt ville utredningen understryka att det förhållandet att ett straffbud kunde betecknas som en förvaltningsrättslig stödkriminalisering inte ensamt var avgörande för om det skulle vara lämpligt att sanktionsväxla. Utredningen lyfte fram att det vid övervägande av sanktionsväxling beträffande varje enskild reglering fanns ett flertal ytterligare aspekter att beakta, såsom t.ex. behovet av att kunna verkställa sanktionen utomlands, förekomsten av lämplig myndighet som kan hantera frågor om sanktionsavgift och att myndigheten i fråga har tillräckliga tillsynsbefogenheter. (Se s. 548–550.)

5.2 Sanktionsavgifter och viten

Sanktionsavgifter

Den finns inte någon legal definition av vad en sanktionsavgift är. I en skrivelse till riksdagen redovisade regeringen generella bedömningar för hur en tillsynsreglering bör vara utformad (skr 2009/10:79) och beskrev då sanktionsavgift som en ekonomisk sanktion som riktar sig mot en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse (se s. 46.)

I litteraturen beskrivs sanktionsavgiften som en straffliknande administrativ påföljd. Jämförelsen med ett straff görs utifrån konstaterandet att på samma sätt som är fallet med straff uppställs ett ”hot” i en författning för att förmå någon att göra eller avhålla sig från att göra något. (Se Warnling Conradson och Nilsson, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, 2 uppl., 2020, s. 48.) Som framgått ovan i avsnitt 5.1, ansåg Straffanvändningsutredningen att sanktionsavgiften många gånger kan ha en bättre handlingsdirigerande förmåga än en straffrättslig sanktion.

Bestämmelser om skattetillägg utgör ett förhållandevis välkänt exempel på en sanktionsavgift. På finansmarknadsområdet är sanktionsavgifter en ofta förekommande sanktionsform som kan tillämpas för att beivra olika former av överträdelse av rörelseregelverket eller penningtvättslagen. Bestämmelser om sanktionsavgifter finns i t.ex. lagen om bank- och finansieringsrörelse, försäkringsrörelselagen, betaltjänstlagen, lagen om värdepappersfonder, lagen om värdepappersmarknaden och valutaväxlingslagen (jfr ovan i avsnitt 4.4). Sanktionsavgifterna, som tillfaller staten, kan uppgå till betydande belopp och fastställs ofta utifrån ett företags eller en persons omsättning eller vinst (se t.ex. 15 kap. 8–8 a §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse, 18 kap. 17–17 b §§ försäkringsrörelselagen och 8 kap. 15–15 b §§ betaltjänstlagen).

Viten

Viten förekommer i både civilrättslig och offentlighetsrättslig betydelse. Det civilrättsliga vitet kallas också avtalsvite och fungerar som ett på förhand mellan parterna bestämt skadestånd. Det offentlighetsrättsliga vitet finns i två former: individuellt och generellt vite. Generellt vite riktar sig till envar och fungerar ungefär som ett straff. Ett individuellt vite är ett penningbelopp, som i ett individuellt beslut av domstol eller annan myndighet i förväg bestäms som en påföljd för eventuell olydnad mot beslutet. Karakteristiskt för det individuella vitet är att det är kopplat till ett visst föreläggande eller förbud. (Se Lavin, Viteslagstiftningen En kommentar, 1 juni 2022 JUNO, kommentaren till 1 §.) I det följande behandlas uteslutande individuellt vite.

En rätt att förelägga ett vite förutsätter ett uttryckligt bemyndigande i en författning. På finansmarknadsområdet förekommer sådana bemyndiganden i t.ex. 15 kap. 20 § lagen om bank- och finansieringsrörelse, 18 kap. 27 § försäkringsrörelselagen och 8 kap. 25 § betaltjänstlagen. Allmänna bestämmelser om bl.a. vitesförelägganden, vitesbelopp och utdömande av vite finns i lagen (1985:206) om viten (viteslagen).

Av 3 § viteslagen följer att vitesbeloppets storlek ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa föreläggandet. Om ett föreläggande om vite inte följs prövas frågan om utdömande av vite av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat föreläggandet (6 § viteslagen).

Viten tillfaller staten (se 25 kap. 7 och 9 §§ brottsbalken) och bötesverkställighetslagens (1979:189) bestämmelser om uppbörd och indrivning tillämpas även för viten. Av bestämmelser i 25 kap. brottsbalken framgår att viten får förvandlas till fängelse i lägst fjorton dagar och högst tre månader enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (se 25 kap. 8–9 §§ brottsbalken).

5.3 Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

I den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna jämte tilläggsprotokoll (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) (2010/C 83/02) finns bestämmelser om enskildas fri- och rättigheter i förhållande till staten.

Europakonventionen gäller som svensk lag och är följaktligen direkt tillämplig i svensk rätt. Vidare följer av grundlagen att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen).

Enligt artikel 1 i Europakonventionen ska konventionsparterna garantera var och en, som befinner sig under deras jurisdiktion, de fri- och rättigheter som anges i avdelning I i konventionen. Rättigheter enligt konventionen tillkommer alla fysiska personer och även juridiska personer har genom Europadomstolens praxis tillerkänts visst skydd enligt konventionen (se Warnling Conradson och Nilsson, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, 2 uppl., 2020, s. 173).

Det finns flera bestämmelser i Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll som har central betydelse när det gäller både administrativa och straffrättsliga sanktioner. Detta gäller framför allt konventionens artikel 6 som ställer krav på domstolsprövning och en rättssäker process, artikel 7 som innehåller krav på lagstöd för att få döma till straff och förbud mot retroaktiv tillämpning av strafflag samt artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 som innehåller förbud mot dubbelbestraffning. I EU:s rättighetsstadga finns motsvarande rättigheter och i detta sammanhang ska särskilt noteras rätten till effektivt rättsmedel och opartisk domstol i artikel 47, principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff i artikel 49 och rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott i artikel 50.

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har kompetens att pröva om det har förekommit kränkningar av konventionen i något av medlemsländerna. Konventionens begrepp tolkas autonomt av domstolen vilket innebär att de begrepp som förekommer i konventionen, såsom t.ex. begreppet ”criminal charge” (”anklagelse för brott”) ges en självständig och allmängiltig tolkning av domstolen.

Genom praxis från Europadomstolen, Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen har det, såvitt nu är av intresse, klarlagts att både skattetillägg och miljöstraffsavgift, som i svensk rätt inte utgör straff utan kategoriseras som administrativa sanktioner, ska anses utgöra anklagelse för brott enligt artikel 6 i Europakonventionen (se Europadomstolens dom den 23 juli 2002 i målet Janosevic mot Sverige, nr 34619/97 och Europadomstolens dom den 23 juli 2002 i målet Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic mot Sverige, nr 36985/97 samt NJA 2004 s. 84 I och II, NJA 2013 s. 502 och HFD 2013 ref. 71). I doktrin har denna praxis ansetts innebära att även andra typer av sanktionsavgifter i regel bör ses som brottsanklagelser i konventionens mening och stöd för denna uppfattning finns i flera förarbeten (se Warnling Conradson och Nilsson, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, 2 uppl., 2020, s. 182–183 samt prop. 2007/08:135 s. 84, prop. 2012/13:143 s. 71–72 och prop. 2016/17:22 s. 101–105). Vidare har regeringen i flera tidigare lagstiftningsärenden konstaterat att detsamma får anses gälla viten (se t.ex. prop. 2007/08:107 s. 24, prop. 2012/13:143 s. 69 och prop. 2016/17:22 s. 133).

Sammanfattningsvis innebär bestämmelserna i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga och domstolspraxis att förbudet mot dubbelbestraffning måste beaktas särskilt vid överväganden om kriminalisering av gärningar som enligt befintlig lagstiftning kan medföra administrativa sanktionsåtgärder i form av sanktionsavgifter och viten.

6 Behovet av effektivare åtgärder mot finansiella verksamheter som bedrivs utan tillstånd eller registrering

6.1 Kriminalisering bör införas

Min bedömning: Det bör vara kriminaliserat att bedriva finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering.
--

Skälen för min bedömning

Det finansiella systemets skyddsintressen motiverar kriminalisering

Det är skyddsintressena hos det finansiella systemet som utgör grunden för och syftet med den omfattande rörelselagstiftning som reglerar verksamheterna på finansmarknaden (se t.ex. prop. 2002/03:139 s. 155–157). Rörelselagstiftningen har utformats för att främja och bibehålla ett stabilt och effektivt finansiellt system med ett gott konsumentskydd. Tillstånds- och registreringsplikten har tillkommit bl.a. för att säkerställa en fungerande tillsyn över verksamheterna och tillsynens omfattning styrs av hur stora och allvarliga konsekvenserna blir om de regelverk som reglerar de finansiella företagen inte följs. Genom rörelselagstiftningen och regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism har aktörerna på finansmarknaden dessutom fått en mycket central roll att vara det allmännas grindvakter mot att systemet utnyttjas av kriminella för att begå brott, tvätta pengar och finansiera terrorism.

Genom tillstånds- eller registreringsprocessen hos Finansinspektionen säkerställs bl.a. att den verksamhet som planeras kommer att bedrivas enligt de regelverk som reglerar verksamheten och således även att verksamhetsutövaren har kännedom och kunskap om dessa regelverk. Regelefterlevnaden vid verksamhetens drift kontrolleras vid Finansinspektionens tillsyn över verksamheterna. En förutsättning för att Finansinspektionen ska utöva tillsyn är att verksamheterna har beviljats tillstånd eller registrering. Verksamheter som saknar tillstånd eller registrering omfattas med andra ord inte av Finansinspektionens tillsyn.

För att kunna vidta åtgärder mot finansiella verksamheter som bedrivs utan tillstånd eller registrering måste Finansinspektionen få kännedom om dem på annat sätt än genom ansökan om tillstånd eller registrering. I praktiken är Finansinspektionen ofta hänvisad till tips från andra myndigheter eller enskilda. Det kan t.ex. röra sig om tips från Polismyndigheten som fått kännedom om en verksamhet i sin underrättelseverksamhet eller inom ramen för en brottsutredning. Finansinspektionen bedriver inte någon egen spanings- eller underrättelseverksamhet, har inte tillgång till några tvångsmedel och har, enligt vad som framkommit, inte tillräckliga resurser för att systematiskt eftersöka sådana finansiella verksamheter som bedrivs utan erforderliga tillstånd eller registreringar (jfr Riksrevisionens rapport RiR 2024:8 *Statens tillsyn för att motverka penningtvätt* –

bristande omfattning och effektivitet, ISBN 978-91-7086-686-9, s. 38 och 42).

Mot angiven bakgrund kan det konstateras att kravet på Finansinspektionens tillstånd eller registrering fyller två mycket viktiga funktioner; dels utgör det förutsättning för en effektiv tillsyn, dels skapar det en medvetenhet hos verksamhetsutövarna att det åligger dem att följa rörelselagstiftningen och, i vissa fall, regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Till detta kommer att ett beviljat tillstånd eller en beviljad registrering är en förutsättning för att Finansinspektionen ska kunna ingripa med sådana åtgärder som är tillämpliga vid bristande efterlevnad av bestämmelserna i rörelselagstiftningen eller regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism (dvs. med undantag för sådana åtgärder som med stöd av rörelselagstiftningen vidtas när en verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering).

Sammantaget innebär det sagda att kravet på Finansinspektionens tillstånd eller registrering för finansiell verksamhet utgör ett mycket viktigt led i att säkerställa ett stabilt och effektivt finansiellt system med ett gott konsumentskydd och ett skydd mot att systemet utnyttjas av kriminella för att begå brott, tvätta pengar och finansiera terrorism. Genom att bedriva finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering undgår verksamhetsutövaren de kontrollmekanismer som finns inbyggda i tillstånds- eller registreringsprocessen, den ansökningsavgift som tas ut för prövning av ansökan om tillstånd eller registrering (och som används för att finansiera Finansinspektionens verksamhet) och tillsynen över verksamheten. Bedrivande av finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering riskerar följaktligen att skada de beaktansvärda skyddsintressen som motiverar tillstånds- och registreringskraven; det finansiella systemets stabilitet och ett gott konsumentskydd. Detta talar med styrka för att en kriminalisering av beteendet är klart motiverad.

När det sedan gäller frågan om det finns några intressen som talar emot en kriminalisering kan följande konstateras.

Under utredningsarbetet har det framförts synpunkter att en kriminalisering skulle kunna medföra oönskade effekter i form av hämmad innovation eller begränsningar i tillgången till vissa typer av produkter och tjänster. Sådana effekter skulle kunna uppstå om det råder osäkerhet i fråga om tillhandahållandet av en viss tjänst eller produkt utgör en sådan finansiell verksamhet som omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt och det är förenat med straffansvar att bedriva verksamheten utan sådant tillstånd eller sådan registrering. Risken att göra sig skyldig till brott skulle då kunna leda till överdriven försiktighet hos exempelvis fintech-bolag eller finansbolag vilket skulle kunna hämma utvecklingen av nya produkter och tjänster och leda till ett minskat utbud av efterfrågade produkter och tjänster. De beskrivna effekterna kan jämföras med effekterna av så kallade "*de-risking*"-åtgärder hos finansiella aktörer. *De-risking* innebär att verksamhetsutövarna väljer att upphöra med eller begränsa vissa produkter eller tjänster på grund av att risken för penningtvätt är för stor. Sådana reaktioner uppstod till exempel hos den amerikanska bankindustrin till följd av amerikansk lagstiftning och reglering som tillkom för att motverka brottsliga och terroristrelaterade hawala-transaktioner. Åtgärderna fick till följd att de amerikanska bankerna avbröt en betydande del av sina verksamheter i Afrika och

Mellanöstern vilket resulterade i en kraftig begränsning av möjligheterna för både privatpersoner och biståndsorganisationer att överföra lagliga medel för legitima ändamål till dessa delar av världen (se FOI:s memo nr 7362, *Hawala: En översikt av utmaningen ur terrorfinansieringssynpunkt*, 2020-11-09, s. 5–6).

Ett sätt att minska risken för oönskade effekter i form av hämmad utveckling eller begränsningar i utbud av efterfrågade produkter och tjänster är etablering av ett effektivt system för förhandsbesked i fråga om det föreligger tillstånds- eller registreringsplikt för planerade finansiella verksamheter. Bestämmelser om sådana förhandsbesked finns i vissa rörelselagar (se t.ex. 2 kap. 3 § försäkringsrörelselagen och 2 kap. 3 § lagen om tjänstepensionsföretag) men det finns inte något heltäckande regelverk kring förhandsbesked för nya verksamheter på finansmarknaden. En utredning och analys kring behovet av och förutsättningarna för ett sådant system ligger dock utanför uppdraget och låter sig inte göras inom ramen för detta utredningsuppdrag. En bedömning av om en kriminalisering bör införas får därför göras med utgångspunkt i hur regelverket på finansmarknaden ser ut i dag.

En kriminalisering av bedrivande av finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering innebär inte någon ändring eller utvidgning av befintliga tillstånds- och registreringskrav i rörelselagstiftningen. Aktörer som avser att bedriva finansiell verksamhet har alltså redan i dag krav på sig att avgöra om verksamheten omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt och, om så är fallet, ansöka om sådant tillstånd eller sådan registrering. Med dessa utgångspunkter bör en kriminalisering av bedrivande av finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering inte få några beaktansvärda oönskade effekter i form av hämmad utveckling eller begränsat produktutbud bland seriösa aktörer. Dessutom väger skyddsintressena som motiverar en kriminalisering (dvs. motiven bakom tillstånds- och registreringskraven) tyngre än de eventuella effekter som överdriven försiktighet hos verksamhetsutövarna kan innebära.

Det behövs mer kraftfulla åtgärder mot verksamhetsutövare utan tillstånd eller registrering

Som beskrivits i avsnitt 4.2 utnyttjas det finansiella systemet för allvarlig och samhällshotande brottslighet. Hotet bedöms öka och i takt med att så sker blir det allt viktigare att säkerställa att systemets aktörer följer de regelverk som finns för att värna dess stabilitet, skydda konsumenter och motverka att systemet utnyttjas av kriminella. I ljuset av utvecklingen av den grova organiserade brottsligheten framstår ett säkerställande och upprätthållande av en effektiv tillsyn över aktörerna på finansmarknaden som särskilt angeläget.

Säkerhetspolisens samlade bild av förekomsten av hawala-verksamheter i Sverige är att merparten av dessa verksamheter helt saknar Finansinspektionens tillstånd eller registrering (se samordningsfunktionens rapport *Nationell riskbedömning 2022 – Hawala: Värdeöverföringar i alternativa betalningssystem*, dnr A243.461/2023, s. 12). Vidare framgår det av en rad brottmålsdomar att valutaväxlare kan används som effektiva brottsverktyg för omfattande penningtvätt och rapporter pekar på att detsamma gäller finansiering av terrorism. Tillsynen över dessa verksam-

heter är således mycket angelägen för att bekämpa den organiserade brottsligheten och terrorism. Detta gäller särskilt om seriösa aktörer på finansmarknaden vidtar sådana *de-risking*-åtgärder som beskrivits ovan och det som en följd av dessa åtgärder öppnas upp en marknad för oseriösa aktörer som inte följer regelverken.

De ingripanden som Finansinspektionen enligt dagens regelverk har att tillgå mot den som bedriver verksamhet utan tillstånd eller registrering framstår inte som tillräckligt effektiva för att motverka en utbredd förekomst av finansiella verksamheter som används för kriminella ändamål. Ett föreläggande från Finansinspektionen att upphöra med verksamheten kan knappast antas ha eftersträvad effekt mot en verksamhetsutövare som inte har någon avsikt att följa lagen. Något kraftfullare blir ingripandet om Finansinspektionen förenar föreläggandet med ett vite eller – i de fall det är möjligt – fattar beslut rörande sanktionsavgift. Sanktionsavgifter har visserligen i tidigare förarbeten konstaterats spela en viktig roll inom de tillsynsområden där de förekommer, eftersom de har en utformning som är specifikt anpassad till förhållandena inom respektive tillsynsområde och där förekommande överträdelser (se *Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn* SOU 2004:100 s. 190). En verksamhetsutövare som inte har tillstånd eller registrering och som ägnar sig åt kriminell verksamhet kommer dock sannolikt inte att söka tillstånd eller registrering eller upphöra med verksamheten till följd av dylika ingripanden. Vidare förutsätter förelägganden och beslut rörande sanktionsavgifter att de verksamheter som drivs utan tillstånd eller registrering kommer till Finansinspektionens kännedom och som framgått ovan bedriver myndigheten inte någon omfattande eftersökande verksamhet.

Mot angiven bakgrund kan dagens sanktionssystem inte anses vara tillräckligt effektivt för att förhindra att denna typ av finansiella verksamheter bedrivs utan tillstånd eller registrering.

Det har inte framkommit något som tyder på att andra typer av finansiella verksamheter, såsom t.ex. bankrörelse, försäkringsrörelse eller värdepappersrörelse, i någon nämnvärd omfattning bedrivs utan tillstånd. Detta talar för att befintliga sanktionssystem är tillräckligt effektiva för att motverka och, i förekommande fall, beivra att denna typ av verksamhet bedrivs utan tillstånd.¹⁸ En fråga som då uppkommer är om det finns skäl att begränsa straffansvaret till sådana verksamheter som i större utsträckning bedrivs utan tillstånd eller registrering och där befintliga sanktionssystem inte kan anses vara tillräckligt effektiva. Något som talar för en sådan avgränsning är att kriminalisering av ett visst beteende – i enlighet med redovisade förarbetsuttalanden i avsnitt 5.1 – bör användas med försiktighet och då alternativa sanktioner inte står till buds eller inte är tillräckligt effektiva. En sådan avgränsning riskerar dock att sända en signal om att överträdelser av tillståndskravet för t.ex. bankrörelse inte är lika allvarliga som överträdelser av kravet på registrering för t.ex. valutaväxling. En sådan signal vore mycket olycklig och direkt missvisande eftersom kravet på tillstånd för bankrörelse är direkt hänförligt till att

¹⁸ Se t.ex. Finansinspektionens sanktionsbeslut 2016-05-17 mot ett försäkringsbolag som bl.a. i strid med 2 kap. 1 § försäkringsrörelselagen varit försäkringsgivare i försäkringsklasser som det inte haft tillstånd för (FI Dnr 15-6082).

verksamheten har en tydlig påverkan på det finansiella systemets stabilitet och konsumentskyddet. Till detta kommer att samordningsfunktionen har bedömt att risken för penningtvätt hos t.ex. traditionella banker, neobanker och betalningsinstitut är betydande (se avsnitt 4.2). Skyddsintressena bakom tillståndskravet för t.ex. bankrörelse, försäkringsrörelse, värdepappersrörelse och förmedling av betaltjänster motiverar alltså kriminalisering även om alternativa sanktioner, såvitt kan bedömas, i dagsläget kan anses ha tillräcklig handlingsdirigerande effekt. Vidare kan det antas att en kriminalisering som täcker hela finansmarknadsområdet kommer att bidra till att etablerade verksamhetsutövare, som i dag känner tveksamhet kring huruvida den verksamhet som de bedriver är tillstånds- eller registreringspliktig, i större utsträckning kommer att söka tillstånd eller registrering hos Finansinspektionen än vad som sker i dag. En eftersträvarsvärd effekt av detta blir att fler verksamheter som lyder under rörelseregelverket och penningtvättsregelverket, men som i dag undgår tillsyn, kommer att stå under Finansinspektionens tillsyn. Eftersom en kriminalisering innebär att hotet om straffrättsliga sanktioner, med undantag för företagsbot, uteslutande kopplas till den eller de fysiska personer som ansvarar för att säkerställa att erforderliga tillstånd eller registreringar finns, kan en kriminalisering antas ha en mer effektiv handlingsdirigerande effekt än sådana administrativa sanktioner som i förekommande fall uteslutande riktar sig mot den juridiska person som är verksamhetsutövare.

Kriminalisering bör införas

När det gäller valet mellan att kriminalisera en handling eller att använda sig av enbart administrativa sanktioner (såsom förelägganden om viten och sanktionsavgifter) ansåg Straffanvändningsutredningen att det inte kan komma i fråga att använda administrativa sanktioner för att motverka beteenden som vid en straffsanktionering föranleder straff på fängelsenivå. Därutöver ansåg Straffanvändningsutredningen att det inte heller borde komma i fråga att använda administrativa sanktioner för beteende som kan föranleda näringsförbud. (Se SOU 2013:38 s. 535–536.)

Näringsförbud är en särskild rättsverkan av brott (se 1 kap. 8 § brottsbalken) som innebär att en näringsidkare under viss tid meddelas begränsningar i rätten att bedriva eller ta del i näringsverksamhet (se 1 § lagen [2014:836] om näringsförbud). I 4 §, nyss nämnda lag, anges att den som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa, ska meddelas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt. I propositionen till tidigare gällande lag om näringsförbud angavs att det utvidgade näringsförbud som den nya lagen medförde (tidigare förutsatte näringsförbud konkurs) utgjorde ett ”led i kampen mot ekonomisk brottslighet” (se prop. 1985/86:126 s. 1). Bolagsverket för register över näringsförbud och Kronofogdemyndigheten ansvarar för tillsynen över att näringsförbuden följs (se 40–41 §§ lagen om näringsförbud).

Med beaktande av det som redan anförts och i enlighet med vad som framgår i avsnitt 6.2 anser jag att bedrivande av finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering är en så pass allvarlig gärning att den bör kunna föranleda straff på fängelsenivå. En kriminalisering skulle dessutom medföra möjlighet att meddela den som bedrivit verksamheten närings-

förbud, vilket framstår som en ändamålsenlig och effektiv åtgärd, särskilt mot den som genom att bedriva näringsverksamhet har möjliggjort för annan allvarlig kriminalitet.

Sammantaget anser jag att kriminalisering är en lämplig åtgärd för att beivra att finansiell verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering. En kriminalisering kan, i vart fall på sikt, förväntas bidra till en ökad medvetenhet hos allmänheten att den som driver finansiell verksamhet måste ansöka om tillstånd eller registrering hos Finansinspektionen och att verksamheten omfattas av särskilda regelverk och står under särskild tillsyn. Den kan också ha en gynnsam effekt genom att bidra till att säkerställa att verksamheterna på finansmarknaden konkurrerar på lika villkor. Finansiella verksamheter lägger i dag omfattande resurser på att iaktta vad som åligger dem enligt rörelselagarna och regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism. En utbredd förekomst av konkurrerande finansiella verksamheter som inte lägger motsvarande resurser på att följa regelverken riskerar alltså att drabba seriösa verksamhetsutövare negativt ur ett konkurrenshänseende.

Unionsrätten utgör inte hinder mot kriminalisering

Som framgått i avsnitt 4.4 har flertalet rörelselagar på finansmarknadsområdet sin grund i EU-rätten och regelverket på finansmarknaden är således i hög grad harmoniserat. Innehållet i EU-rätten kan dock inte anses utgöra hinder mot den kriminalisering av olovlig finansiell verksamhet som nu föreslås. Det följer t.ex. av artikel 65.1 och 66 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (kapitaltäckningsdirektivet) att medlemsstaternas skyldigheter att fastställa regler för administrativa sanktioner vid överträdelse av kravet på tillstånd för att driva verksamhet som omfattar att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten utan att vara kreditinstitut inte påverkar medlemsstaternas rätt att föreskriva och ålägga straffrättsliga påföljder vid överträdelse av nationella bestämmelser om genomförande av direktivet.

6.2 Straffrättsliga bestämmelser m.m.

Mina förslag: Det ska införas en lag om straff för olovlig finansiell verksamhet.

Bestämmelsen om straffansvar ska utformas på så sätt att den föreskriver att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver sådan finansiell verksamhet som enligt lag eller EU-förordning kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering, utan att det för verksamheten har lämnats sådant tillstånd eller att sådan registrering av verksamheten har skett, döms till böter eller fängelse i högst två år. Brottet ska betecknas som *olovlig finansiell verksamhet* och kompletteras med en rubricering för grovt brott som betecknas som *grov olovlig finansiell verksamhet*. Straffet för grovt brott ska vara

fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Ansvar för grovt brott ska förutsätta att gärningen har begåtts med uppsåt. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om verksamheten bedrivits i mycket stor omfattning eller avsett betydande värden eller om verksamheten ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Ringa fall av olovlig finansiell verksamhet ska inte kriminaliseras.

Försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig finansiell verksamhet ska kriminaliseras.

Det ska tas in särskilda bestämmelser om att åklagaren inte får väcka åtal, utfärda strafföreläggande, besluta om åtalsunderlåtelse eller väcka talan om företagsbot för brott enligt lagen om gärningen omfattas av Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift eller en ansökan om utdömmande av vite. Det ska också tas in en bestämmelse om att Finansinspektionen inte får besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömmande av vite för en överträdelse som omfattas av åklagarens beslut att väcka åtal, att utfärda strafföreläggande, om åtalsunderlåtelse eller att väcka talan om företagsbot för brott enligt lagen.

Skälen för mina förslag

De straffrättsliga bestämmelserna bör tas in i en ny lag

Som tidigare beskrivits regleras verksamheterna på finansmarknaden genom ett näringsrättsligt regelverk som består av ett antal så kallade rörelselagar och EU-förordningar. De senare kompletteras av lagar som innehåller kompletterande bestämmelser om bl.a. att Finansinspektionen är behörig myndighet enligt aktuell förordning. I rörelselagarna och förordningarna finns bestämmelser som reglerar tillstånds- och registreringsplikten och bestämmelser om ingripanden som är tillämpliga när någon bedriver finansiell verksamhet utan sådant tillstånd eller sådan registrering.

Mot denna bakgrund har jag övervägt ett förslag som innebär att bestämmelser om straffansvar förs in i de rörelselagar som föreskriver tillstånds- eller registreringsplikt och i de lagar som kompletterar de EU-förordningar som innehåller motsvarande bestämmelser om tillstånd (auktorisering). Inom ramen för denna utredning skulle detta innebära förslag om ändringar i följande lagar:

- lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet,
- lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,
- lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument,
- lagen (2004:46) om värdepappersfonder,
- lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
- lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
- lagen (2010:751) om betaltjänster,
- försäkringsrörelselagen (2010:2043),
- lagen (2011:755) om elektroniska pengar,

- lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister,
- lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,
- lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter,
- lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,
- lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution,
- lagen (2018:2024) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om referensvärden,
- lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag,
- lagen (2021:899) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansieringstjänster,
- lagen (2023:714) om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal,
- lagen (2024:114) om clearing och avveckling av betalningar och
- lagen (2024:370) om prövning av ärenden enligt EU:s förordning om marknader för kryptotillgångar.

En sådan lagstiftningsteknik skulle dock innebära att kriminaliseringen inte utan särskilda överväganden och lagstiftningsåtgärder kommer att omfatta sådana finansiella verksamheter som i framtiden åläggs krav på Finansinspektionens tillstånd eller registrering. Eftersom en och samma verksamhet kan omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt enligt flera olika rörelselagar skulle en sådan systematik dessutom kunna innebära att flera straffbud i olika lagar skulle kunna bli tillämpliga på en och samma gärning. Att införa bestämmelser om straffansvar i rörelselagarna skulle med andra ord kunna innebära onödiga tillämpningssvårigheter för rättsväsendets myndigheter.

Med beaktande av det sagda föreslår jag i stället att de straffrättsliga bestämmelserna samlas i en ny lag om straff för olovlig finansiell verksamhet. Bestämmelsen om straffansvar i den nya lagen bör utformas på ett sådant sätt att det tydligt framgår att straffansvaret omfattar den som bedriver sådan finansiell verksamhet som enligt lag eller EU-förordning kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering, utan att det för verksamheten har lämnats sådant tillstånd eller att sådan registrering av verksamheten har skett. På så sätt kriminaliseras bedrivande av finansiell verksamhet som kräver tillstånd eller registrering enligt ovanstående lagar, och till några av dessa kopplade EU-förordningar, utan sådant tillstånd eller sådan registrering.

Olovlig finansiell verksamhet

Straffansvaret bör följa tillämpningsområdet för de rörelselagar och EU-förordningar som föreskriver Finansinspektionens tillstånd eller registrering. Detta innebär att den föreslagna kriminaliseringen omfattar drift av sådan finansiell verksamhet som enligt lag eller EU-förordning kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering, utan att sådant tillstånd har lämnats eller att sådan registrering har skett. På så sätt kriminaliseras handlingar som direkt strider mot de skyddsintressen (finansiell stabilitet, konsumentskydd och skydd mot att finansiella verksamheter utnyttjas för brottslig verksamhet) som motiverar kravet på

tillstånd eller registrering och tillsynen över att de finansiella verksamheterna följer de regelverk som de enligt lag har en skyldighet att följa. Med sådan utformning av straffansvaret omfattas även drift av en verksamhet för vilken verksamhetsutövaren har sökt tillstånd eller registrering, men fått avslag.

Vid utformningen av straffbestämmelsen måste det särskilt beaktas att den så kallade legalitetsprincipen, som kommer till uttryck i bl.a. 2 kap. 10 § regeringsformen, 1 kap. 1 § brottsbalken och artikel 7 i Europakonventionen, ställer krav på att ett straffbud måste vara begripligt och i rimlig utsträckning bestämt till sin utformning. Kravet på begriplighet och precision är ett uttryck för det så kallade obestämdhetsförbudet. Legalitetsprincipen fungerar i detta avseende som en garanti för rättssäkerheten genom att den ställer krav på lagstiftningen som innebär att den enskilde ska kunna förutse när han eller hon kan bli föremål för straffrättsligt ingripande (se t.ex. NJA 2016 s. 3 punkterna 13–14 och Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2 uppl. 2013, s. 46–48). Kravet på begriplighet och precision innebär bl.a. att generalklausuler inte accepteras i straffrätten. Däremot har s.k. blankettstraffbud – straffbestämmelser som fylls ut genom hänvisningar till regler i andra författningar – ansetts principiellt godtagbara. Så har också ansetts vara fallet med straffbestämmelser som fått sitt väsentliga materiella innehåll genom hänvisning till olika EU-förordningar. Att det kan fordras efterforskningar och överväganden om vad som gäller innebär inte att kravet på begriplighet och precision ska anses vara eftersatt (se t.ex. NJA 2012 s. 105 punkterna 5 och 8, NJA 2016 s. 680 punkterna 13–14, NJA 2017 s. 157 punkten 5, NJA 2019 s. 531 punkterna 25–26 och NJA 2019 s. 577 punkten 10).

Det kan i sammanhanget särskilt noteras att ett par remissinstanser i ett tidigare lagstiftningsärende rörande förstärkt reglering av valutaväxlar och andra finansiella institut (prop. 2022/23:124) påtalade att det är oklart vad som avses med ”annan finansiell verksamhet” i 1 § valutaväxlingslagen (se s. 31). Motsvarande synpunkter har lämnats inom ramen för detta utredningsarbete.

Definitionen av ”annan finansiell verksamhet” i 1 § valutaväxlingslagen innefattar bl.a. vissa verksamheter som anges i 7 kap. 1 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse. Regeringen konstaterade i motiven till den utökade registreringsplikt som förslaget innebar, att hänvisningen från valutaväxlingslagen till lagen om bank- och finansieringsrörelse har sin grund i den definition av finansiella institut som finns i EU:s penningtvättsregelverk och att bedömningen av vad som ingår i verksamheterna som anges i de relevanta EU-direktiven alltså ytterst är en fråga för EU-domstolen. Med dessa utgångspunkter instämde regeringen i remissinstansernas synpunkter såtillvida att regeringen konstaterade att den allmänt hållna uppräkningslistan av verksamheter i 7 kap. 1 § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse kan skapa gränsdragningssvårigheter (se prop. 2022/23:124 s. 33).

Att det kan vara svårt att avgöra huruvida en viss verksamhet omfattas av tillståndsplikt illustreras t.ex. av att det beträffande vissa verksamheter åligger Finansinspektionen att på begäran lämna förhandsbesked i fråga om huruvida det krävs tillstånd för en planerad verksamhet (se 2 kap. 3 § försäkringsrörelselagen och 2 kap. 3 § lagen om tjänstepensionsföretag). Alla oklarheter i regleringen av vad som utgör en sådan finansiell verk-

samhet som omfattas av krav på tillstånd eller registrering är naturligtvis problematiska. Det sagda gäller alldeles särskilt när det till överträdelse av tillstånds- eller registreringsplikten kopplas en straffsanktion på sätt som nu föreslås. Syftet med kriminaliseringen är dock att beivra sådana verksamhetsutövare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver sådan finansiell verksamhet som utan tvekan omfattas av tillstånds- eller registreringskrav utan att ha erhållit sådant tillstånd eller att sådan registrering av verksamheten har skett. I den mån det är tveksamt eller svårtligen kan avgöras om en verksamhet omfattas av sådant krav bör det inte bli aktuellt med lagföring eftersom det då inte med säkerhet står klart att straffansvar föreligger. Det kan i sammanhanget särskilt framhållas att det uteslutande åligger åklagaren att bevisa att samtliga rekvisit för ett brott är uppfyllda och att det i enskilda fall kan strida mot legalitetsprincipen att fälla någon till ansvar för brott (jfr t.ex. NJA 2007 s. 219, NJA 2016 s. 680 och NJA 2019 s. 577). I den mån verksamheten har bedrivits i obetydlig omfattning eller avsett ringa värden finns det i övrigt utrymme att bedöma en del av dessa fall som sådana ringa fall som enligt förslaget inte omfattas av straffansvar (se underavsnitt *Ringa brott bör inte omfattas av straffansvar* nedan).

Om brottet olovlig finansiell verksamhet har skett inom ramen för en juridisk persons verksamhet måste det utredas vem eller vilka fysiska personer som har utfört den brottsliga gärningen. Detta eftersom en juridisk person inte kan begå brott. Med hänsyn till att kriminaliseringen avser drift av en viss typ av verksamhet, kan det tänkas att företagsledare, genom att vidta aktiva handlingar i form av t.ex. planering och beslutsfattande som rör verksamheten, kan ses som gärningspersoner eller i vart fall anstiftare till brott (jfr 23 kap. 4 § andra stycket brottsbalken). I övrigt framstår det som naturligt att den som har till uppgift att säkerställa erforderligt tillstånd eller erforderlig registrering av verksamheten också bär det straffrättsliga ansvaret för att verksamheten drivs utan att sådant tillstånd eller sådan registrering finns.

För brott som begåtts i utövningen av en näringsverksamhet finns dessutom en möjlighet för åklagaren att under vissa förutsättningar föra talan om företagsbot enligt bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken (se vidare i underavsnitt *Förverkande, beslag och företagsbot* nedan). För en talan om företagsbot krävs inte att åtal väckts eller att en gärningsperson har identifierats.

Straffansvar bör förutsätta uppsåt eller oaktsamhet

Straffansvaret bör omfatta gärningar som har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Att kriminalisera oaktsamhet motiveras av att verksamhetsutövare inte bör undgå straffansvar exempelvis på grund av bristande insikt om att verksamheten har saknat sådant tillstånd eller sådan registrering som krävs. Ansvar för oaktsamhet är motiverat med hänsyn till de skyddsintressen som motiverar kriminaliseringen och det bör som utgångspunkt åligger verksamhetsutövaren att förvissa sig om att den finansiella verksamheten har erforderligt tillstånd eller erforderlig registrering för att undgå straffansvar. Motsvarande subjektiva rekvisit gäller dessutom enligt flera befintliga bestämmelser som straffbelägger överträdelser av bl.a. krav på tillstånd, anmälan eller registrering för att få

bedriva en viss verksamhet, såsom t.ex. 29 kap. 4 § miljöbalken, 17 § inkassolagen (1974:182), 9 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel och 11 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622).

Brottet bör gradindelas i brott av normalgraden och grovt brott med särskilda straffskalor

En grundläggande utgångspunkt vid utformningen av straffskalor är brottets allvar. Ett allvarigare brott ska bestraffas strängare än ett mindre allvarligt brott och lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. Det beskrivna utgör principer om proportionalitet mellan brott och straff och ekvivalens som kommer till uttryck i 29 kap. 1 § brottsbalken. Enligt denna bestämmelse ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Av andra stycket, samma bestämmelse, följer bl.a. att vid bedömningen av straffvärdet ska den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit beaktas.

Med straffvärde avses brottets svårhet eller allvar i förhållande till andra brott. Det görs åtskillnad mellan det abstrakta och det konkreta straffvärdet. Med det abstrakta straffvärdet avses en hel brottstyps straffvärde uttryckt genom brottets straffskala. Strafflatituden i en straffskala uttrycks i böter eller fängelse. Det abstrakta straffvärdet är ett uttryck för hur allvarligt lagstiftaren ser på den aktuella brottstypen i förhållande till andra brott. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet för brottet kunna inordnas, och straffskalan måste därför ha en viss spännvidd, från ett lägsta straff till ett högsta. Med det konkreta straffvärdet avses det straffvärde som fastställs för en enskild gärning. Vid bedömningen av det konkreta straffvärdet ska bl.a. de principer om straffvärdebedömningen som följer av 29 kap. 1 § brottsbalken beaktas. Hänsyn ska även tas till försvårande, synnerligen försvårande och förmildrande omständigheter enligt 29 kap. 2, 2 a och 3 §§ brottsbalken.

Vid gradindelade brott ses varje grad av brottet som en egen brottstyp. Gradindelningen måste i princip ske före straffvärdebedömningen eftersom denna ska ha sin utgångspunkt i straffskalan. Vid de allra flesta gradindelade brott överlappar straffskalorna varandra. För ett brott av normalgraden kan det t.ex. föreskrivas fängelse i högst fyra år medan brottets grova variant bestraffas med fängelse lägst två år och högst sex år. En anledning till denna överlappning är att inte alla faktorer som påverkar straffvärdet, eller i övrigt straffets längd, påverkar gradindelningen. Exempel på sådana faktorer är att den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått eller att det är fråga om ett sådant återfall i brott som motiverar straffskärpning. En viss överlappning av straffskalorna är alltså i regel motiverad.

Med hänsyn till de skyddsintressen som motiverar kriminaliseringen – finansiell stabilitet, konsumentskydd och motverkande av att systemet utnyttjas för kriminalitet – bör olovlig finansiell verksamhet ses som ett allvarligt brott. Straffvärdet för gärningar som kriminaliseras enligt förslaget kan dock variera avsevärt och straffskalan för brott av normalgraden bör därför innehålla både böter och fängelse. Likheter finns med straffsanktionerade gärningar som innebär överträdelse av krav på

tillstånd, anmälan eller registrering för att få bedriva viss verksamhet. Som exempel kan nämnas otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § miljöbalken, olovlig försäljning av alkohol enligt 11 kap. 3 § alkohollagen och olovlig spelverksamhet enligt 19 kap. 1 § spellagen (2018:1138). Straffskalan för samtliga dessa brott är böter eller fängelse i högst två år. Det finns också likheter med annan brottslighet som begås i näringsverksamhet, såsom t.ex. bokföringsbrott (11 kap. 5 § första stycket brottsbalken), skattebrott (2 § skattebrottslagen [1971:69]) och näringspenningtvätt (7 § första stycket lagen om straff för penningtvättsbrott). Straffet för dessa brott är fängelse i högst två år. Mot denna bakgrund framstår en straffskala för olovlig finansiell verksamhet som innebär att böter är minimistraff och fängelse i två år är maxstraff som väl avvägd och proportionerlig i förhållande till andra brott.

Olovlig finansiell verksamhet kan bedrivas i storskalig omfattning, generera stor vinning och möjliggöra annan allvarlig brottslighet som är samhällshotande. För att ge utrymme för höga straff vid särskilt allvarliga fall bör det därför införas ett grovt brott med en särskild straffskala. För att en gärning ska betraktas som särskilt allvarlig ska en förutsättning vara att gärningen har begåtts med uppsåt. Straffskalan ska vara tillräckligt vid för att utdömda straff ska kunna motsvara brottets svårighetsgrad vid alla typer av gärningar som riktar sig mot tillstånds- och registreringskravens skyddsintressen, t.ex. fall där finansiell verksamhet har bedrivits utan tillstånd eller registrering för att undgå tillsyn och möjliggöra annan allvarlig brottslighet i form av t.ex. bedrägerier, penningtvätt eller terrorfinansiering eller kringgående av beslutade sanktioner mot t.ex. stater, grupper eller personer (jfr lag [1996:95] om vissa internationella sanktioner). För att skapa möjlighet för en sådan straffmätning bör straffskalan sträcka sig från sex månader upp till fängelse i högst sex år. En sådan straffskala framstår också som proportionerlig i förhållande till andra grova brott som kan begås inom ramen för näringsverksamhet (t.ex. grovt bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken, grovt skattebrott enligt 4 § skattebrottslagen, näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 7 § andra stycket lagen om straff för penningtvättsbrott och olovlig spelverksamhet, grovt brott, enligt 19 kap. 3 § spellagen) och till de flesta grova förmögenhetsbrotten i brottsbalken (t.ex. grov stöld enligt 8 kap. 4 §, grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 §, grovt häleri enligt 9 kap. 6 § tredje stycket och grov förskingring enligt 10 kap. 3 §).

Särskilda kvalifikationsgrunder för grovt brott

Vid gradindelade brott är det vanligt att det anges vilka omständigheter, s.k. kvalifikationsgrunder, som särskilt ska beaktas vid bedömningen av till vilken grad en gärning ska hänföras. Det är emellertid inte nödvändigt att kvalificera brottet som grovt när någon av de angivna omständigheterna föreligger och heller inte uteslutet att bedöma brottet som grovt när ingen av de angivna omständigheterna är för handen. En samlad bedömning ska alltid göras. För att ett brott ska bedömas som grovt krävs dock i princip att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvarande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i lagens exemplifiering (jfr t.ex. NJA 2018 s. 634, NJA 2018 s. 767 I och NJA 2019 s. 747).

För att säkerställa att omständigheter som kan anses som försvårande ska få ett tydligt genomslag i rättstillämpningen bör i lagtexten anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Av betydelse för bedömningen av allvaret i brottet olovlig finansiell verksamhet är främst gärningens karaktär och omfattning. I en särskild kvalifikationsgrund bör lyftas fram verksamheter som har bedrivits i mycket stor omfattning eller avsett betydande värden. Sådana verksamheter innebär en särskild fara för de skyddsintressen som motiverar kriminaliseringen. Likartade kvalifikationsgrunder förekommer i andra straffbestämmelser (se t.ex. 8 kap. 4 § andra stycket och 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken samt 5 § andra stycket lagen om straff för penningtvättsbrott) och vad som ska anses utgöra mycket stor omfattning eller betydande värde bör, med beaktande av den praxis som finns beträffande motsvarande kvalifikationsgrunder i andra straffbestämmelser, avgöras genom rättstillämpningen.

Vidare bör bestämmelsen om grov olovlig finansiell verksamhet tillföras ytterligare kvalifikationsgrunder som kan innefatta andra relevanta omständigheter som kan påverka gärningens allvar. I flera andra bestämmelser i brottsbalken och specialstraffrätten förekommer kvalifikationsgrunderna att gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller att gärningen annars varit av särskilt farlig art, se t.ex. straffbuden om grovt bokföringsbrott (11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken) och grovt penningtvättsbrott (5 § andra stycket lagen om straff för penningtvättsbrott). Dessa kvalifikationsgrunder fyller ofta funktionen att fånga upp olika omständigheter som det finns anledning att se särskilt allvarligt på. Som exempel på situationer då olovlig finansiell verksamhet kan bedömas vara av särskilt farlig art kan nämnas fall då åtgärder vidtagits för att dölja verksamheten för myndigheter i syfte att undgå tillsyn och möjliggöra annan brottslighet såsom omfattande bedrägerier, penningtvätt eller finansiering av terrorism eller kringgående av beslutade sanktioner. Andra exempel är fall då den olovliga finansiella verksamheten varit en sådan verksamhet som omfattas av rörelselagstiftning vars bestämmelser syftar till att upprätthålla finansiell stabilitet och ett gott konsumentskydd (t.ex. bankrörelse). I övrigt får det överlämnas till rättstillämpningen att – med beaktande av de skyddsintressen som motiverar kriminaliseringen – avgöra till vilken grad en gärning ska hänföras.

Ringa brott bör inte omfattas av straffansvar

Användningen av straffprocessuella tvångsmedel är många gånger en förutsättning för att kunna utreda brott och säkra bevisning. Tvångsmedel såsom beslag, husrannsakan, kroppsvisitation och kroppsbesiktning får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse (se 27 kap. 1 § tredje stycket och 28 kap. 3 a § rättegångsbalken). Det anförda innebär bl.a. att tvångsmedelsåtgärder bör stå i proportion till brottslighetens art och straffvärde. När det gäller brottet olovlig finansiell verksamhet finns det således skäl att anta att åklagare i normalfallet skulle avstå från att besluta om vissa tvångsmedel, som exempelvis husrannsakan, när den aktuella brottsligheten regelmässigt föranleder bötesstraff. Följden av detta är att finns en risk för att en

kriminalisering av ringa brott inte skulle bli ändamålsenlig och effektiv. Dylika handlingar bör således även i fortsättningen uteslutande beivras genom de ingripanden och sanktioner som kan beslutas med stöd av för verksamheten aktuell rörelselagstiftning.

Med beaktande av det anförda föreslår jag att ringa brott inte ska omfattas av straffansvar. Exempel på fall som bör bedömas som ringa är om verksamheten bedrivits i obetydlig omfattning, avsett ringa värden eller att den ekonomiska vinning som verksamhetsutövaren gjort är försumbar.

Vissa förstadier till grov olovlig finansiell verksamhet bör kriminaliseras

Straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott enligt 23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken förutsätter att det för brottet är särskilt föreskrivet att brottet är straffbelagt på dessa förstadier. För försök döms den som har påbörjat utförandet av visst brott utan att det kommit till fullbord, förutsatt att fara funnits för att brottet skulle fullbordas eller sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Straffansvaret för förberedelse till brott träffar den som, med uppsåt att utföra eller främja brott, t.ex. lämnar pengar som betalning för ett brott. För förberedelse döms också den som med sådant uppsåt skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid brott. Med stämpling förstås att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den.

Kriminalisering av förstadier till brott är avsett att förbehållas allvarliga brott. Att på ett tidigt stadium kunna ingripa mot allvarligare brott har bedömts viktigt i arbetet mot organiserad brottslighet. Sådan brottslighet föregås många gånger av noggrann planering vid vilken flera personer deltar. Bestämmelserna om osjälvständiga brott har därför bedömts vara av särskild betydelse för möjligheterna att motverka den organiserade brottsligheten. (Se prop. 2015/16:113 s. 39.)

Utgångspunkten vid bedömningen av om ett brott bör straffbeläggas på förstadiet är framför allt det fullbordade brottets straffskala. Hänsyn behöver dock också tas till det självständiga brottets konstruktion. Det måste vidare undersökas om införandet av ett straffansvar skulle få någon praktisk betydelse. Utrymmet för att straffbelägga försök till brott är något större än beträffande förberedelse och stämpling eftersom de senare brottsformerna ofta befinner sig på ett längre avstånd från fullbordat brott. Vad gäller stämpling till brott har uttalats att stämpling som huvudregel inte bör betraktas som en mindre allvarlig osjälvständig brottsform än förberedelse till samma brott. Det talar för att kriminalisera stämpling när förberedelse kriminaliseras. (Se t.ex. 2015/16:113 prop. s. 39–41.)

Det nu sagda talar för att kriminalisera grov olovlig finansiell verksamhet på försöks- och förberedelsestadiet och att detsamma bör gälla stämpling till nämnda brott.

Det bör dock anmärkas att en kriminalisering av förstadier till olovlig finansiell verksamhet inte är oproblematiske. Att bedriva finansiell verksamhet är fullt legitimt under förutsättning att verksamheten har erhållit tillstånd eller registrering. Fullbordanstidpunkten för brottet

olovlig finansiell verksamhet är tidpunkten då den tillstånds- eller registreringspliktiga verksamheten tagits i drift utan Finansinspektionens tillstånd eller registrering. Ett förstadium till brottet måste således ligga i tiden före denna tidpunkt och en invändning från en misstänkt gärningsperson – som det kommer att åligga åklagaren att motbevisa – kan då antas vara att det funnits en avsikt att ansöka om tillstånd eller registrering hos Finansinspektionen. Enligt min bedömning väger dock ovan redovisade skäl för en kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig finansiell verksamhet tyngre än det skäl som talar emot, dvs. att det kan antas komma att föreligga svårigheter att bevisa grov olovlig finansiell verksamhet på ett förstadium.

Av medverkansbestämmelserna i 23 kap. brottsbalken följer i övrigt att ansvar för medverkan ska utkrävas för både olovlig finansiell verksamhet och grov olovlig finansiell verksamhet.

Förverkande, beslag och företagsbot

Grundläggande bestämmelser om förverkande och beslag finns i 36 kap. brottsbalken och 27 kap. rättegångsbalken. Bestämmelserna har varit föremål för ett mycket omfattande reformarbete och i propositionen *En ny förverkandelagstiftning* (prop. 2023/24:114) föreslår regeringen bl.a. att det införs ett nytt 36 kap. i brottsbalken som innehåller bestämmelser om förverkande av egendom och om företagsbot och att så kallat penningbeslag utvidgas till att bli ett generellt tvångsmedel. Lagändringarna förslås träda i kraft den 8 november 2024. (Se prop. 2023/24:114 s. 1).

Det nya 36 kap. i brottsbalken innehåller bestämmelser om bl.a. förverkande av brottvinster och kostnadsersättning (3–4 §§) och utvidgat förverkande (6–7 §§) (se samma prop. s. 29–30). Bestämmelserna har ett generellt tillämpningsområde och är inte begränsade till att tillämpas då någon döms för brott enligt brottsbalken.

Enligt den föreslagna bestämmelsen om penningbeslag i 27 kap. 1 a § rättegångsbalken får egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet tas i penningbeslag om det kan antas att någon blivit av med egendomen genom brott eller egendomen kan bli förverkad (se samma prop. s. 39). Penningbeslag blir således ett generellt tvångsmedel och kommer inte längre att vara begränsat till fall då det finns misstanke om brott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott eller terroristbrottslagen.

De föreslagna bestämmelserna om förverkande och företagsbot i 36 kap. brottsbalken samt befintliga och nya bestämmelser om beslag i 27 kap. rättegångsbalken kommer att vara tillämpliga vid förundersökning om och lagföring för olovlig finansiell verksamhet (se t.ex. samma prop. s. 216, 344 och 444). Några särskilda bestämmelser om detta behövs därför inte i den nya lagen.

Särskild reglering i fråga om förbud mot dubbelbestraffning

Som tidigare framgått följer det av rörelselagstiftningen att den som bedriver finansiell verksamhet utan Finansinspektionens tillstånd eller registrering i vissa fall kan komma att bli föremål för ingripanden i form av vitesförelägganden eller sanktionsavgifter. Sanktionsavgifter och viten bedöms, mot bakgrund av vad som angetts i avsnitt 5.2–5.3, utgöra anklagelse för brott i Europakonventionens mening (se även t.ex. prop.

2016/17:22 s. 129–130). Den kriminalisering som nu föreslås innebär således att Finansinspektionen och rättsväsendets myndigheter måste hantera överträdelse av kravet på tillstånd eller registrering för drift av finansiell verksamhet med beaktande av de förbud mot dubbelbestraffning som förekommer i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Jag anser därför att det finns skäl att införa en uttrycklig reglering för de situationer som skulle kunna aktualisera frågor om dubbelprövning. Motsvarande reglering finns i bl.a. lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och bestämmelserna i den lagen bör utgöra förebild.

Hinder mot att vidta straffprocessuella åtgärder i form av att väcka åtal, utfärda straffföreläggande, besluta om åtalsunderlåtelse eller väcka talan om företagsbot bör inträda när Finansinspektionen utfärdat ett sanktionsföreläggande, dvs. i enlighet med bestämmelserna i exempelvis 15 kap. 9 a § lagen om bank- och finansieringsrörelse. I dessa situationer får Finansinspektionen anses ha slutligt tagit ställning till verksamhetsutövarens ”skuld”. Däremot bör ett föreläggande som förenas med vite inte utgöra hinder, utan i stället bör hindret inträda då Finansinspektionen ansökt om utdömning av vite hos domstol (jfr avsnitt 5.2, prop. 2016/17:22 s. 133 och NJA 2013 s. 502). Av systematiken följer att förbudet är avsett att träffa även fall då frågan om sanktionsavgift eller vite har prövats, men då förutsättningarna för sanktionen inte bedömts föreligga, som då den enskilde efter överklagan fått rätt. Det ska också framhållas att det bör vara själva prövningen om sanktionsavgift eller vite som ska utgöra grund för förbudet, inte huruvida den enskilde har betalat.

När det gäller den omvända sidan av dubbelbestraffningsförbudet bör Finansinspektionen vara förhindrad att besluta om sanktionsavgift (dvs. utfärda sanktionsföreläggande) och ansöka om utdömning av vite för en överträdelse av kravet på tillstånd eller registrering, om åklagaren har beslutat att väcka åtal, att utfärda straffföreläggande, om åtalsunderlåtelse eller att väcka talan om företagsbot för samma gärning som utgör brott enligt lagen.

Förhållande till annan lagstiftning

Ett handlande som utgör olovlig finansiell verksamhet kan beroende på omständigheterna också innefatta brott enligt andra straffbestämmelser. De brott som kan antas förekomma inom ramen för olovlig finansiell verksamhet är framför allt olika former av ekonomisk brottslighet såsom penningtvättsbrott och näringspenningtvätt, förskingring och bedrägeri.

Det finns inte någon generell reglering i svensk rätt i fråga om vad som ska gälla när ett och samma handlande är straffbelagt enligt olika straffbestämmelser. Allt efter omständigheterna får den lösning väljas som framstår som mest följdriktig och rimlig. En princip som brukar upprätthållas är att det ena brottet konsumerar det andra om bestämmelserna har samma kriminalpolitiska grund. I sådana fall bör normalt det strängare straffbudet vara tillämpligt och det mindre allvarliga brottet konsumeras. Detta gäller särskilt om skillnaden i straffskalor är stor. Vissa brott kan också komma att konsumeras på grund av att de betraktas som medbesträffade med annan brottslighet för vilken gärningspersonen ska dömas. Det är dock inte alltid så att det brott som ska bestraffas strängast

konsumerar de övriga. En mer speciell brottsbeskrivning kan ha företräde framför en mer allmän. (Se bl.a. NJA 2012 s. 535 p. 10, NJA 2013 s. 397 p. 16 och Asp m.fl., Kriminalrättens grunder, 2 uppl., 2013, s. 485–486 och 489–491.)

Eftersom kriminaliseringen av bedrivande av finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering främst motiveras av de skyddsintressen som ligger bakom tillstånds- och registreringsplikten bör det i aktuella fall dömas samtidigt för olovlig finansiell verksamhet och t.ex. penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt. Det bör dock inte bli aktuellt att döma samtidigt för både penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt och grov olovlig finansiell verksamhet om själva penningtvättsbrottet eller näringspenningtvätten är det som ensamt kvalificerar den olovliga finansiella verksamheten som grov. I sådana fall bör dömas för penningtvättsbrott i konkurrens med olovlig finansiell verksamhet av normalgraden. I övrigt får det överlämnas till rättstillämpningen att avgöra om det ska dömas för flera brott samtidigt eller om ett brott bör konsumera ett annat.

6.3 Hemliga tvångsmedel vid förundersökning

Mina förslag: Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter ska få användas vid en förundersökning om grov olovlig finansiell verksamhet.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter ska få användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för grov olovlig finansiell verksamhet.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssningsuppgifter ska få användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för grov olovlig finansiell verksamhet om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år.

Skälen för mina förslag

Hemliga tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken m.m.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning får bl.a. användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, vissa särskilt uppräknade brott, varav för vissa förutsätts att det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader, samt försök, förberedelse och stämpling till några av brotten, om en sådan gärning är belagd med straff (se 27 kap. 18 a och 20 b §§ rättegångsbalken).

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får bl.a. användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, vissa särskilt uppräknade brott och försök, förberedelse och stämpling till de aktuella brotten, om en sådan gärning är

belagd med straff, samt andra brott som kan leda till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt 18 a § andra stycket (se 27 kap. 19 a § rättegångsbalken).

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott vid en förundersökning om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, vissa särskilt uppräknade brott, varav för vissa förutsätts att det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år samt försök, förberedelse och stämpling till några av brotten, om en sådan gärning är belagd med straff och, beträffande några brott, om det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i ett år (se 27 kap. 18 b § rättegångsbalken). Detsamma gäller för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning under vissa förutsättningar vid en förundersökning om bl.a. ett brott som avses i 18 a § andra stycket 1–21 (se 27 kap. 19 b och 20 c §§ rättegångsbalken).

Hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter får användas vid samma brott som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning, se 4 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Ett tillstånd till hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssningsuppgifter får enligt 4 b § i nämnda lag även beviljas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet eller brotten vid en förundersökning om brott som avses i 27 kap. 18 b § andra stycket rättegångsbalken. Detsamma gäller hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsövervaknings- eller platsuppgifter vid en förundersökning om brott som avses i 27 kap. 19 b § andra stycket rättegångsbalken (se 5 § lagen om hemlig dataavläsning).

Lagen om hemlig dataavläsning är tidsbestämd att gälla till utgången av mars 2025. Förslag om att permanenta lagstiftningen har lämnats i betänkandet *Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning* (SOU 2023:78).

Hemliga tvångsmedel bör få användas vid förundersökning om grov olovlig finansiell verksamhet

Som tidigare angetts och som framgår av föreslagen straffskala bör brottet grov olovlig finansiell verksamhet ses som ett allvarligt brott som kan vara systemhotande och skada allmänhetens förtroende för det finansiella systemet. Det kan antas att brottsligheten förekommer inom ramen för organiserad brottslighet som är svårutredd. Användning av teknik och komplexa brottsupplägg med bulvaner och målvakter kan innebära att det kommer att vara mycket svårt för de brottsbekämpande myndigheterna att ens identifiera en skäligen misstänkt. Det finns således skäl att överväga om hemliga tvångsmedel ska få användas i en förundersökning om grov olovlig finansiell verksamhet.

Vid bedömningen av om ett brott bör läggas till i brottskatalogerna i redovisade bestämmelser om hemliga tvångsmedel i 27 kap. rättegångsbalken är regeringsformens, Europakonventionens och EU:s rättighetsstadgas reglering om grundläggande fri- och rättigheter en väsentlig utgångspunkt. En utvidgning av brottskatalogerna med ett nytt brott kommer att medföra begränsningar av rätten till förtroliga meddelanden, rätten till privatliv och rätten till skydd mot intrång i den personliga

integriteten som följer av 2 kap. regeringsformen, artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga. En sådan begränsning får därför göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Som regeringen konstaterat i propositionen *Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott* (prop. 2022/23:126) är brottets allvar av grundläggande betydelse vid bedömningen av om det är proportionerligt att använda hemliga tvångsmedel. Vidare har EU-domstolen i praxis om offentliga myndigheters tillgång till uppgifter som lagrats av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster framhållit att endast bekämpning av grov brottslighet och förebyggande av allvarliga hot mot allmän säkerhet kan motivera allvarliga ingrepp i de grundläggande rättigheter som anges i artiklarna 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga (se EU-domstolens dom den 2 mars 2021 i målet C-746/18 punkterna 31–35). I nämnda proposition kom regeringen fram till att vid en avvägning mellan behovet av en effektiv brottsbekämpning och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet bör en utvidgning av brottskatalogerna för hemliga tvångsmedel kombineras med krav på att brottets straffvärde kan antas överstiga fängelse i tre månader. (Se prop. 2022/23:126 s. 107–109.)

Föreslaget minimistraff för grov olovlig finansiell verksamhet är fängelse i sex månader. Det innebär att det framstår som proportionerligt att använda hemliga tvångsmedel i form av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter vid förundersökning om sådant brott. Jag föreslår därför att dessa hemliga tvångsmedel ska få användas vid en förundersökning om grov olovlig finansiell verksamhet och följaktligen att brottskatalogerna i aktuella bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken ska utökas med sådant brott. Eftersom förslaget innebär att brottskatalogen i 27 kap. 18 a § andra stycket utökas med brottet grov olovlig finansiell verksamhet, föreslår jag även att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning ska få användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för detta brott, om det är av synnerlig vikt för utredningen (jfr 27 kap. 19 b och 20 c §§ rättegångsbalken).

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssningsuppgifter bör få användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för grov olovlig finansiell verksamhet

När det sedan gäller frågan om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssningsuppgifter ska få användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för grov olovlig finansiell verksamhet enligt de förutsättningar som framgår av aktuella bestämmelser i 27 kap. rättegångsbalken kan följande konstateras.

Av tidigare nämnda proposition om hemliga tvångsmedel framgår det att regeringen ansåg att en möjlighet att kunna använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller motsvarande hemlig dataavläsning för

att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott skulle vara av stor nytta i många brottsutredningar. Som exempel nämndes utredningar om grovt penningtvättsbrott och näringspenningtvätt, grovt brott, mot olika växlingskontor där det kan finnas en eller flera skäligen misstänkta, men där det är tydligt att det finns andra viktigare personer som behöver identifieras bakom kända telefonnummer (se prop. 2022/23:126 s. 118–119).

Regeringen redovisade relevant praxis från både Europadomstolen och EU-domstolen och gjorde bedömningen att det är förenligt med Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga och proportionerligt att under vissa förutsättningar använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssningsuppgifter i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för ett brott (se prop. 2022/23:126 s. 121–122).

Av 27 kap. 18 b § rättegångsbalken följer att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för bl.a. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år. I samband med att denna möjlighet infördes konstaterade regeringen att det fanns ett påtagligt behov av att använda de aktuella tvångsmedlen, men proportionalitetsprincipen innebar att det borde krävas att det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år för att tvångsmedlet ska få användas (se prop. 2022/23:126 s. 126 och 128).

Som tidigare framgått anser jag att det finns skäl att anta att grov olovlig finansiell verksamhet kommer att vara svårutredd brottslighet. Det sagda kan antas gälla särskilt i fråga om vilka personer som står bakom brottsligheten. Jag förutser därför att det kommer att finnas ett påtagligt behov av att använda aktuella tvångsmedel för att identifiera en skäligen misstänkt. För att sådana åtgärder ska vara proportionerliga bör dock krävas att brottslighetens straffvärde kan antas överstiga fängelse i ett år.

6.4 Hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet

Mitt förslag: Uppgifter ska få hämtas in enligt inhämtningslagen om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och innefattar grov olovlig finansiell verksamhet.

Skälen för mitt förslag

Inhämtning av uppgifter i underrättelseverksamhet bör tillåtas vid brottslighet som innefattar grov olovlig finansiell verksamhet

Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, den så kallade inhämtningslagen, kan tillämpas på brottslig

verksamhet som innefattar brott med ett minimistaff om fängelse i två år och vissa särskilt angivna brott som typiskt sett tillhör Säkerhetspolisens verksamhetsområde, t.ex. sabotage och spioneri. Ändamålet med inhämtningen ska vara att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet (se 2 § inhämtningslagen). Inhämtning enligt lagen får endast förekomma i underrättelseverksamhet och inte inom ramen för en förundersökning.

Genom bestämmelser som trädde i kraft den 1 september 2024 får uppgifter enligt inhämtningslagen också hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och innefattar viss särskilt angiven grov ekonomisk brottslighet, såsom grov stöld, grovt bedrägeri, grovt svindleri, grovt bokföringsbrott, grovt skattebrott, grov smuggling, grovt tullbrott, grovt bidragsbrott, grovt penningtvättsbrott, näringspenningtvätt, grovt brott eller grov marknadsmanipulation (se 2 a § inhämtningslagen). Av motiven till bestämmelsen i 2 a § inhämtningslagen framgår att de brottsbekämpande myndigheterna har beskrivit ett påtagligt behov av att kunna använda inhämtningslagen för att förebygga, förhindra och upptäcka även grov ekonomisk brottslighet och att myndigheterna menat att en sådan möjlighet skulle vara till stor nytta i brottsbekämpningen. Regeringen har gjort bedömningen att åtgärder enligt inhämtningslagen kan förväntas utgöra ett effektivt tvångsmedel i arbetet mot grov ekonomisk brottslighet. (Se propositionen *Preventiva tvångsmedel för att förebygga och förhindra allvarliga brott* [prop. 2023/24:117] s. 56–57.)

Under utredningsarbetet har de brottsbekämpande myndigheterna påtalat att de förutser ett påtagligt behov av att kunna inhämta uppgifter i sina underrättelseverksamheter för att förebygga, förhindra och upptäcka olovlig finansiell verksamhet.

Som regeringen konstaterat i nyss angiven proposition är regeringsformens, Europakonventionens och EU:s rättighetsstadgas reglering om grundläggande fri- och rättigheter en väsentlig utgångspunkt, utöver de brottsbekämpande myndigheternas behovsbeskrivningar, vid bedömningen av om ytterligare brott ska ingå i den brottskatalog som finns i inhämtningslagen. En sådan utvidgning av inhämtningslagens tillämpningsområde kommer att innebära en ökad risk för intrång i enskildas personliga integritet. Detta får ske endast för att tillgodose sådana ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet som motiverat åtgärden. Med hänvisning till uttalanden och bedömningar i propositionen om hemliga tvångsmedel (prop. 2022/23:126) konstaterade regeringen att ett brotts allvar är av grundläggande betydelse vid bedömningen av om det är proportionerligt att utöka möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel och att endast intresset av att bekämpa grov brottslighet kan motivera att offentliga myndigheter har tillgång till uppgifter som lagrats av leverantörer av elektroniska kommunikationstjänster. Tidigare bedömning att viss brottslighet med ett straffvärde som kan antas överstiga fängelse i tre månader är att anse som brottslighet av sådant allvar att utredningsintresset väger tyngre än det integritetsintrång som drabbar dem som blir föremål för tvångsmedlet vidhölls och dylik brottslighet ansågs således även

beträffande hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet uppfylla kravet på grov brottslighet. (Se prop. 2023/24:117 s. 59.)

Med ett förslaget minimistraff om fängelse i sex månader finns det mot bakgrund av det angivna förutsättningar att låta grov olovlig finansiell verksamhet ingå i den brottskatalog i 2 a § inhämtningslagen som trädde i kraft den 1 september 2024.

Den utvidgade brottskatalogen i inhämtningslagen är tidsbegränsad

Av integritets- och rättssäkerhetsskäl är regleringen om en utvidgad brottskatalog tidsbegränsad till utgången av september 2028 (se t.ex. prop. 2023/24:117 s. 37 och 67–68). Regleringen om en utvidgning av brottskatalogen i inhämtningslagen med brottet grov olovlig finansiell verksamhet enligt förslaget i denna promemoria bör och kommer att omfattas av denna tidsbegränsning.

6.5 Behov av myndighetssamverkan

Min bedömning: Det finns behov av samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter och Finansinspektionen. Sekretess bör inte hindra den som deltar i samverkan att lämna en uppgift till en annan deltagare om det behövs.

Skälen för min bedömning: En effektiv och ändamålsenlig tillämpning av de lagförslag som lämnas i denna promemoria förutsätter samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna (framför allt Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten) och Finansinspektionen. Sådan samverkan behöver t.ex. avse bedömningar av om en viss verksamhet är förenad med krav på Finansinspektionens tillstånd eller registrering. Samverkan behöver också ske för att undvika parallella processer där både brottsbekämpande myndigheter och Finansinspektionen vidtar sanktionsåtgärder mot en och samma verksamhetsutövare i strid med förbudet mot dubbelbestraffning. Vidare behövs samverkan för att säkerställa att sådana fall som bedöms som ringa fall, och därmed är undantagna från straffansvar, omhändertas och beivras genom administrativa åtgärder enligt vad som föreskrivs i rörelseregelverket.

Denna typ av samverkan förutsätter att myndigheterna, utan hinder av sekretess, kan dela information med varandra. Bestämmelser om sekretess för uppgifter som förekommer i Finansinspektionens verksamhet finns i 30 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). När det gäller uppgifter som förekommer i de brottsbekämpande myndigheternas verksamheter finns sekretessbestämmelser till skydd för intresset att förebygga eller beivra brott i 18 kap. och till skydd för enskilda i 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

Bestämmelser om samverkan och uppgiftsskyldighet (dvs. sekretessbrytande bestämmelser) för de personer som deltar i sådan samverkan finns t.ex. i penningtvättslagen (se 4 a kap.) och bestämmelser om myndighetssamarbete vid utredning om brott finns i lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. Enligt 3 kap. 3 §

i sistnämnda lag får åklagare vid verkställande av förundersökning och vid utredning av brott innan förundersökning har inletts anlita biträde av Finansinspektionen.

Motsvarande bestämmelser kommer sannolikt att behövas för att på ett effektivt sätt beivra förekomst av olovlig finansiell verksamhet. Det ligger dock utanför mitt uppdrag, och saknas utrymme att inom ramen för den här utredningen, utreda och lämna förslag till bestämmelser som tar sikte på de närmare formerna för samverkan och sekretessbrytande bestämmelser för att möjliggöra informationsdelning mellan myndigheter. Under utredningsarbetet har visst samråd skett med *Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter* (Ju 2023:22) som har haft i uppdrag att bl.a. kartlägga behovet av att myndigheter får förbättrade möjligheter att utbyta information med varandra i syfte att särskilt förhindra, förebygga, upptäcka, utreda och ingripa mot fusk, felaktiga utbetalningar, regelöverträdelse och brottslighet samt särskilt överväga och lämna förslag på en generell bestämmelse som gör det möjligt att på ett effektivt sätt lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet.

Utredningen har överlämnat delbetänkandet *Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar* (SOU 2024:63). Utredningen föreslår bl.a. att det i offentlighets- och sekretesslagen ska införas en ny generell sekretessbrytande bestämmelse (10 kap. 15 a §) som möjliggör utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden inte hindra att en uppgift lämnas till en annan myndighet om det behövs för att

1. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller för lågt belopp,
2. upptäcka eller utreda sådant som avses i 1,
3. utreda brott eller för att motverka brottslig verksamhet,
4. förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelse, eller
5. handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet.

Ett utlämnande enligt den föreslagna bestämmelsen kan komma i fråga om det behövs för något av de syften som anges i bestämmelsen och det krävs inte att den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sig. Vidare ska enligt förslaget varje utlämnande föregås av att den utlämnande myndigheten beaktar motstående intressen och en uppgift ska inte lämnas ut enligt bestämmelsen om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Viss typ av sekretess undantas från bestämmelsens tillämpningsområde. Det kan dock noteras att sekretess som gäller för uppgifter inom Finansinspektionens verksamhet eller inom ramen för en förundersökning inte omfattas av något sådant undantag. (Se SOU 2024:63 s. 17–19 och 27–28.)

Jag bedömer att den föreslagna sekretessbrytande bestämmelsen, i var fall till en del, möjliggör sådan informationsdelning som jag nu belyser behovet av. Det kan dock finnas skäl att belysa behovet av myndighets-samverkan ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

7 Kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen

7.1 Bakgrund till behovet av lagstiftningsåtgärder

Den som för ut kontanta medel ur EU är skyldig att anmäla det enligt 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 (EU:s kontantkontrollförordning). Bestämmelserna i förordningen om anmälningsskyldighet är tillämpliga med avseende på så kallade kontanta medel. Med kontanta medel avses enligt förordningen kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort (se artikel 2.1 a).

Tullverket gör riktade kontroller av anmälningsskyldigheten för utförelse av kontanta medel vid den yttre gränsen, dvs. vid gränsen mot land utanför EU, bl.a. på Arlanda. Vid kontrollerna har kontanta medel till stora belopp påträffats. Det rör sig främst om kontanter, men även en del guld. Enligt uppgifter från Tullverket förhindrades under 2023, som ett resultat av sådana kontroller, kontanta medel till ett värde av 93,4 miljoner kronor från att föras in i eller ut ur landet. I majoriteten av ärendena var det fråga om kontanter som var på väg att föras ut ur landet. En stor andel ärenden kunde hänföras till misstänkt penningtvätt och överlämnades till Polismyndigheten för utredning. I ett antal ärenden fanns det dessutom förutsättningar för Kronofogdemyndigheten att, med biträde av Polismyndigheten, besluta om utmätning på distans.

Som noterats i avsnitt 4.3 transporteras enligt bedömningar miljardbelopp i kontanter årligen ut från Sverige som ett led i en systematisk hantering av brottsvinster. Transporterna sker via både land och flyg. Sannolikt har en stor andel av de kontanter som transporteras från Sverige till tredjeland inte anmälts till Tullverket enligt vad som föreskrivs i EU:s kontantkontrollförordning. En stor del av transporterna sker dock via land från Sverige till en annan EU-medlemsstat. EU:s kontantkontrollförordning är inte tillämplig vid utförelse av kontanta medel till en annan EU-medlemsstat (dvs. vid inre gräns) och till skillnad från vad som gäller i t.ex. Danmark finns det inte något svenskt nationellt regelverk som möjliggör kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen. Det finns därför risk för att Sverige blir mer attraktivt än till exempel Danmark som utförelseort för kontanter i Norden.

Enligt bestämmelser i förslag till tullbefogenhetslag (2024:000) i propositionen *Ny tullbefogenhetslag* (prop. 2023/24:132) får en tulltjänsteman, innan en förundersökning har inletts, ingripa mot ett brott som inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning. Enligt bestämmelserna förutsätts dock att ett sådant ingripande sker i samband med Tullverkets kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet. Därtill förutsätts som utgångspunkt att Tullverket före ingripandet i det enskilda fallet har gjort en förfrågan om det hos Polismyndigheten och den myndigheten har

godkänt att ingripandet görs. (Se förslag till 8 kap. 25–27 §§ i nämnda lag, samma prop. s. 49).

Den tullbefogenhetslag som föreslås innehåller inte några bestämmelser som ger Tullverket någon generell befogenhet att utreda brott eller någon rätt att rikta kontrollverksamheten på sätt som innebär att Tullverket kan eftersöka kontanta medel vid den inre gränsen. Till detta kommer att Tullverket gör avsevärt fler kontroller vid införsel till Sverige än vid utförsel ur landet eftersom det finns fler restriktioner som är kopplade till införsel av varor än till utförsel av varor. Dessutom är Tullverkets uppdrag, så som det kommer till uttryck i förordning (2016:1332) med instruktion för Tullverket och i myndighetens regleringsbrev, utformat så att fokus ska ligga på införselkontroll. Det sagda innebär att en tulltjänsteman som utgångspunkt kan förhindra att kontanta medel som misstänks härröra från brott förs ut ur Sverige endast i de relativt ovanliga fall då Tullverket riktar sin kontrollverksamhet mot utförsel av varor vid den inre gränsen.

Regeringen har på senare år tagit initiativ till ett flertal lagstiftningsåtgärder för att ge de brottsbekämpande myndigheterna, däribland Tullverket, ytterligare verktyg för att bekämpa den organiserade brottsligheten och den kriminella ekonomin.

Den så kallade Tullbefogenhetsutredningen har i sitt slutbetänkande *Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgods* (SOU 2023:99) föreslagit att Tullverket ska få inleda utredningar och biträda åklagare i utredningar om sådant självständigt förverkande som enligt förslag i propositionen *En ny förverkandelagstiftning* (prop. 2023/24:144) ska få beslutas med stöd av föreslagna bestämmelser i 36 kap. 5 § brottsbalken. Vidare har Utredningen om en organisation av en effektiv ekobrottsbekämpning (Ju 2023:08) fått i uppdrag att ta ställning till om ytterligare brottsbekämpande myndigheter (dvs. andra myndigheter än Polismyndigheten) ska ha möjlighet att bistå Kronofogdemyndigheten vid utmätning på distans (se kommittédirektiv, dir. 2023:90, s. 10). Såvitt framkommit skulle en sådan brottsbekämpande myndighet kunna vara Tullverket.

Dessutom har Polismyndigheten fått nya befogenheter för att förebygga och upptäcka brottslig verksamhet i gränsnära områden genom lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Enligt 8 § första stycket i nämnda lag får en polisman kroppsvisitera en person i direkt samband med att han eller hon reser in till eller ut från landet, eller genomsöka transportmedel i direkt samband med att det används vid en inresa till eller utresa från landet. Åtgärderna får enligt bestämmelsens andra stycke vidtas endast i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Lagen ger alltså Polismyndigheten möjligheter att genomföra kroppsvisitation och husrannsakan vid gränsnära områden för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet, men möjliggör inte den typ av administrativa kontroll och kvarhållande av kontanta medel som regleras i EU:s kontantkontrollförordning. Den reglerar inte heller insamling av uppgifter om förflyttning av kontanta medel som kan användas i underrättelseverksamhet.

Gemensamt för de tillkommande befogenheter för de brottsbekämpande myndigheterna som utreds, har förslagits och har trätt i kraft är alltså att de kan användas först när Tullverket eller Polismyndigheten har påträffat

kontanta medel i sin ordinarie verksamhet. De ger inte Tullverket befogenhet att inrikta sin kontrollverksamhet mot kontanta medel vid gränsen mot andra EU-länder.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Tullverket saknar stöd i befintlig och föreslagen lagstiftning för att kontrollera utförsel av kontanta medel vid gränsen mot en annan EU-medlemsstat. Mot bakgrund av de bedömningar som görs i fråga om internationell transport av kontanter som ett centralt led i brottslig verksamhet är det motiverat att överväga lagstiftningsåtgärder för att möjliggöra kontroll av kontanta medel även vid inre gräns.

7.2 Kontroll av kontanta medel vid den yttre gränsen

EU:s kontantkontrollförordning gäller för bl.a. kontanter som förs in i eller ut ur EU. Förordningen kompletteras genom bestämmelser i 4 kap. tullagen (2016:253). Enligt förslag i propositionen *Ny tullbefogenhetslag* (prop. 2023/24:132) kommer de kompletterande nationella bestämmelserna att föras in i den nya tullbefogenhetslagen som enligt förslaget från och med den 7 november 2024 kommer att reglera de befogenheter som Tullverket har vid kontrollverksamhet och vid brottsbekämpning.

EU:s kontantkontrollförordning innehåller bestämmelser som innebär att det under vissa förutsättningar föreligger anmälningsskyldighet för ledsagade kontanta medel och redovisningsskyldighet för oledsagade kontanta medel vid resa till eller från unionen. Enligt bestämmelserna om anmälningsskyldighet för ledsagade kontanta medel ska en person som medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro vid inresa till unionen eller utresa till ett land utanför unionen anmäla dessa och göra dem tillgängliga för kontroll (se artikel 3). Om kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro i stället utgör en del av en försändelse utan en bärare (så kallade oledsagade kontanta medel) som förs in i eller ut ur unionen får behöriga myndigheter kräva att avsändaren eller mottagaren av de kontanta medlen, eller en företrädare, allt efter omständigheterna lämna en redovisning inom en tidsfrist på 30 dagar (se artikel 4). Regleringen innebär att Tullverket har befogenhet att kontrollera in- och utförsel av kontanta medel vid den yttre gränsen. Av artikel 7 i förordningen följer att för det fall anmälnings- eller redovisningsskyldigheten inte har fullgjorts, eller om det finns tecken på att de kontanta medlen, oavsett belopp, har anknytning till brottsliga handlingar, får de behöriga myndigheterna (dvs. bl.a. Tullverket) tillfälligt kvarhålla kontanta medel genom ett administrativt beslut för att fastslå om omständigheterna i fallet rättfärdigar fortsatt kvarhållande. Om det under tiden för det tillfälliga kvarhållandet uppstår misstanke om att de kontanta medlen har anknytning till brottsliga handlingar överlämnas ärendet till Polismyndigheten.

EU:s kontantkontrollförordning är inte tillämplig vid den inre gränsen. Det finns inte någon svensk nationell lagstiftning som föreskriver motsvarande anmälnings- och redovisningsskyldighet och befogenhet att utföra kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen. Tullverkets

möjlighet att utföra kontroller vid den inre gränsen regleras i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. I tidigare nämnda proposition *Ny tullbefogenhetslag* (prop. 2023/24:132) föreslås, utöver den nya tullbefogenhetslagen, att tulltjänstemän får nya eller utvidgade befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. I propositionen föreslås bl.a. ändringar i lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen och att lagens namn ändras till inregränslagen. Lagen kommer i det fortsatta att benämnas inregränslagen.

Inregränslagen är, både enligt nuvarande och föreslagen lydelse, tillämplig endast på i lagen särskilt angivna varor (se 3 § i nuvarande lydelse och 2 § i lydelsen enligt prop. 2023/24:132). Det rör sig bl.a. om krigsmateriel, narkotika, vapen, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, kulturföremål, spritdrycker, vin och starköl, tobaksvaror, barnpornografi, sprängämnesprekursorer, explosiva varor och vissa djur och djurprodukter. Det finns således inget stöd i den lagen, eller i någon annan lag, för Tullverket att kontrollera andra varor än de som särskilt anges i inregränslagen och följaktligen inte heller kontanta medel vid den inre gränsen. Tullverket har med andra ord inte några befogenheter att söka efter kontanta medel vid den inre gränsen. Av detta följer att Tullverket inte heller har möjlighet att tillfälligt kvarhålla (jfr artikel 7 i EU:s kontantkontrollförordning) kontanta medel som påträffas i samband med kontroll av varor vid den inre gränsen. Däremot kommer Tullverket under vissa förutsättningar, enligt förslag, i sådana situationer kunna ingripa med stöd av bestämmelserna i 8 kap. 25–26 §§ i förslaget till tullbefogenhetslag (se avsnitt 7.1).

7.3 Regleringen avseende kontroll av kontanta medel i andra länder

Andra EU-länders reglering

De nationella regelverken bland EU:s medlemsstater gällande kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen skiljer sig åt. Att så är fallet framgår av bl.a. EU Cash Controls Committee members undersökning, *Survey on national legislation regarding Intra-EU cash controls and unaccompanied cash in EU Member States*, 16 september 2022. Undersökningen visar att av EU:s 27 medlemsländer hade sju länder, vid tidpunkten för undersökningen, nationell lagstiftning som föreskrev anmälningskyldighet för resande som för kontanta medel över den inre gränsen (dvs. för ledsagade kontanta medel). För oledsagade kontanta medel hade ett land (Danmark) ett regelverk som föreskrev redovisningsskyldighet motsvarande sådan redovisningsskyldighet som följer av EU:s kontantkontrollförordning. Resterande sex länder hade i stället ett regelverk som föreskrev anmälningskyldighet även för oledsagade kontanta medel. Därutöver hade åtta medlemsländer nationell lagstiftning som föreskrev en skyldighet för resande att på begäran deklarerera ledsagade kontanta medel vid den inre gränsen. Av dessa åtta länder hade sex länder regelverk som föreskrev deklarationsskyldighet även för oledsagade kontanta medel.

Ett medlemsland hade nationell reglering som innebar att åtgärder fick vidtas vid misstanke om brottslig verksamhet i samband med förflyttning av kontanter över den inre gränsen och ett annat medlemsland hade reglering som föreskrev anmälningsplikt för resande som reste in i landet från en medlemsstat som inte ingår i Schengenområdet.

I ett medlemsland pågick ett nationellt lagstiftningsarbete gällande kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen.

Nio medlemsländer (varav ett av dessa var Sverige) saknade nationellt regelverk för kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen.

Särskilt om Danmarks reglering

Danmark har sedan 2002 en nationell reglering av kontroll av kontanta medel även vid den inre gränsen. Regleringen, som finns i den danska toldloven, innebär att ledsagade kontanta medel till ett värde av 10 000 euro eller mer som förs in i eller ut ur det danska tullområdet från eller till övriga delar av EU:s tullområde ska anmälas. De kontanta medlen ska även göras tillgängliga för kontroll. För oledsagade kontanta medel föreskrivs i stället att den danska tullmyndigheten får kräva att de redovisas. Oledsagade kontanta medel får tillfälligt kvarhållas i avvaktan på en sådan redovisning. Om den danska tullmyndigheten upptäcker kontanta medel till ett värde som understiger 10 000 euro och det finns tecken på att medlen har anknytning till brottsliga handlingar, ska myndigheten dokumentera uppgifter om detta. Om anmälnings- eller redovisningsskyldigheten inte uppfylls ska tullmyndigheten upprätta en egen anmälan. Tullmyndigheten har befogenhet att kontrollera att såväl anmälnings- som redovisningsskyldigheten är uppfylld. Regleringen överensstämmer i huvudsak med den reglering som gäller för kontanta medel enligt EU:s kontantkontrollförordning. Närmare bestämmelser om utformning av och innehåll i anmälan och redovisningen kan beslutas av Skatteministern. Detsamma gäller lagring och vidarebehandling av de uppgifter som samlas in genom anmälan och redovisning. Kontanta medel som påträffas vid kontroll kan kvarhållas i upp till 72 timmar.

Enligt den danska Skattestyrelsen påträffades under 2020 kontanter vid införsel till Danmark från Sverige till ett belopp om ca 214 miljoner danska kronor. År 2021 påträffades ca 243 miljoner danska kronor. Mottagarländerna var främst Polen och Förenade Arabemiraten. Under 2020 påträffades kontanter vid utförsel från Danmark till Sverige till ett belopp om ca 108 miljoner danska kronor och under 2021 uppgick beloppet till ca 160 miljoner danska kronor. Avsändarlandet var främst Polen.

7.4 Ett nationellt regelverk om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen bör införas

<p>Min bedömning: Det bör införas ett nationellt regelverk som möjliggör kontroll av kontanta medel vid gränsen mot ett annat EU-land. Regelverket bör motsvara det regelverk som gäller in- och utförsel av</p>

kontanta medel vid gränsen mot tredjeland (EU:s kontantkontrollförordning). Tullverket bör ges befogenhet att utföra kontrollerna.

Skälen för min bedömning

En möjlighet att ingripa mot in- och utförsel av kontanta medel vid den inre gränsen är ett viktigt verktyg för att bekämpa den organiserade brottsligheten

Som framgår av avsnitt 4.3 är gränsöverskridande transporter av kontanta medel, framför allt kontanter, ett centralt led i penningtvättsupplägg och finansiering av terrorism. De bidrar också till möjligheter att återinvestera i ny grov brottslighet, såsom narkotika- och vapensmuggling. In- och utförsel av kontanta medel utgör därmed en central del i ett kriminellt ekonomiskt kretslopp som i sin tur leder till att den organiserade brottsligheten växer. Kontanta medel med misstänkt koppling till illegal verksamhet påträffas vid gränsen mot såväl tredjeländer som andra EU-länder.

Den övervakning av transaktioner som regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism ålägger t.ex. banker kan antas motivera den som vill undgå sådan övervakning att i stället förflytta medel som ska tvättas eller som ska användas för att finansiera brottslig verksamhet fysiskt i syfte att undgå upptäckt. Detta motiverar ett system för kontroller av kontanta medel som förflyttas över gränserna.

Av artikel 1 i EU:s kontantkontrollförordning framgår att förordningens system för kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen kompletterar den rättsliga ram för förebyggande och förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism som fastställs i fjärde penningtvättsdirektivet. Vidare anges följande i skälen till förordningen (se skäl 2). Återinförsel av vinning från olaglig verksamhet till ekonomin och omdirigering av pengar för att finansiera olaglig verksamhet skapar snedvridning och orättvisa konkurrensnackdelar för laglydiga personer och företag, och utgör därför ett hot mot den inre marknadens funktion. Dessutom främjar dessa ageranden brottsliga handlingar och terroristverksamhet som hotar säkerheten för unionens medborgare. Följaktligen har unionen vidtagit åtgärder för att skydda sig.

Som redovisats i avsnitt 7.1 har Tullverket, vid de kontroller som görs med stöd av EU:s kontantkontrollförordning, upptäckt stora summor kontanter som varit på väg att föras ut ur Sverige till tredjeland. Även om den totala omfattningen är svår att bedöma, indikerar de belopp som Tullverket påträffar vid kontrollerna att utförseln av kontanta medel från Sverige till såväl tredjeländer som EU-länder är mycket omfattande. Även uppgifterna från den danska Skattestyrelsen om de summor som påträffats vid införsel till och utförsel från Sverige talar för att omfattningen är stor.

Som framgår i avsnitt 7.1 har regeringen tagit initiativ till flera lagstiftningsåtgärder för att bekämpa den organiserade brottsligheten och den kriminella ekonomin. Enligt min uppfattning skulle ett nationellt regelverk som möjliggör kontroll av kontanta medel även vid den inre gränsen utgöra ett ändamålsenligt komplement till dessa åtgärder eftersom ett sådant regelverk utgör en förutsättning för att myndigheterna ska kunna

upptäcka och förhindra att kontanter förs ut ur Sverige i den omfattning som sker i dag.

Vidare kan noteras att regeringen i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2023/24:1) särskilt pekat på den gemensamma målbild för att intensifiera myndigheternas arbete mot den kriminella ekonomin som togs fram tillsammans med Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten under 2023. I anslutning till detta konstaterade regeringen att brottslig verksamhet i det finansiella systemet ofta inbegriper aktörer i flera länder och att det är angeläget att säkra goda förutsättningar för ett internationellt samarbete som syftar till att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism (se nämnda prop. s. 26–27). Samtliga tre myndigheter fick ett ökat anslag för att ytterligare kunna öka ambitionen i det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet (se samma prop. Utgiftsområde 3, avsnitt 2.7.3).

Till detta kommer att regeringen har gett Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten i uppdrag att utveckla och stärka arbetet med återtagande av brottsvinster (se Ju 2024/00222).

Att Sverige saknar regelverk som möjliggör kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen har uppmärksammats av det mellanstatliga organet FATF. I den utvärdering av Sverige som FATF genomförde år 2017 togs den omständigheten att Sverige inte kan kontrollera kontanta medel vid den inre gränsen upp som ett betydelsefullt problem när det gällde risken för gränsöverskridande penningtvätt. Sverige bedömdes därför endast delvis leva upp till FATF:s rekommendation om gränsöverskridande transporter av kontanter m.m., som bl.a. innebär att länderna ska ha åtgärder på plats för att kunna upptäcka gränsöverskridande transporter av kontanter m.m. och befogenhet att kunna stoppa eller hålla kvar kontanter som upptäcks (se *FATF Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Sweden, Mutual Evaluation Report, April 2017* och *FATF International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, The FATF Recommendations, Updated November 2023*).

Som framgår i avsnitt 7.3 har flera andra EU-länder, däribland Danmark, infört regelverk som möjliggör kontroll och kvarhållande av kontanta medel vid den inre gränsen. Det faktum att motsvarande reglering saknas i Sverige kan antas innebära att kriminella väljer att transportera kontanta medel från Sverige, snarare än från Danmark.

Mot denna bakgrund gör jag bedömningen att det bör införas ett regelverk som möjliggör kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen. Ett sådant regelverk skulle enligt min bedömning utgöra ett viktigt komplement till befintliga regelverk och kommande lagstiftning som syftar till att bekämpa den organiserade brottsligheten och den kriminella ekonomin.

Regelverket för kontroll av kontanta medel bör harmoniera med regelverket i EU:s kontantkontrollförordning

Ett regelverk som möjliggör kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen kan utformas på olika sätt. Som framgår i avsnitt 7.3 har de EU-länder som infört ett sådant regelverk valt olika lösningar. Danmarks

regelverk för kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen motsvarar regelverket i EU:s kontantkontrollförordning, dvs. att det föreskrivs en skyldighet att anmäla ledsagade kontanta medel och en skyldighet att på begäran redovisa oledsagade kontanta medel. Frankrike och Spanien är exempel på länder som har regelverk som föreskriver anmälningsskyldighet för både ledsagade och oledsagade kontanta medel medan exempelvis Tyskland och Nederländerna har regelverk som föreskriver redovisningsskyldighet för både ledsagade och oledsagade kontanta medel.

Min utgångspunkt är att det finns praktiska fördelar med att, som Danmark gjort, införa ett regelverk som harmonierar med regelverket i EU:s kontantkontrollförordning. Att regelverken är enhetliga på så sätt att det föreskrivs anmälningsskyldighet för ledsagade kontanta medel och redovisningsskyldighet för oledsagade kontanta medel kommer sannolikt att underlätta för såväl enskilda som myndigheter som då slipper förhålla sig till olika krav beroende på om kontanta medel ska passera den inre eller den yttre gränsen.

Något som talar emot en sådan lösning, och för att i stället införa ett regelverk som föreskriver anmälningsskyldighet för såväl ledsagade som oledsagade kontanta medel, är att anmälningsskyldigheten kan förväntas leda till större effekt när det gäller att få kontroll över de kontanta medel som förs in och ut över den inre gränsen. Nackdelarna med en sådan lösning är emellertid att en anmälningsskyldighet innebär en större inskränkning av den fria rörligheten av kapital och enskildas frihet och integritet. Dessutom innebär anmälningsskyldigheten en väsentlig administrativ börda för erkända finansinstitut som ombesörjer leveranser av kontanta medel (jfr COM [2016] 825 final s. 10). Ett förslag som innebär större inskränkningar i den fria rörligheten och enskildas frihet än regelverket i EU:s kontantkontrollförordning förutsätter en grundlig avvägning mellan flera intressen på ett sätt som inte låter sig göras inom ramen för arbetet med denna utredning. Jag föreslår därför inte en sådan lösning. Det kan dock enligt min mening finnas skäl att i ett annat sammanhang vidare utreda frågan om det bör införas en anmälningsskyldighet även för oledsagade kontanta medel.

Att införa en redovisningsskyldighet för både ledsagade och oledsagade kontanta medel, på sätt som gjorts i Tyskland och Nederländerna, har den fördelen att redovisningsskyldigheten inte utgör en lika stor inskränkning i enskildas frihet och dessutom inte är lika betungande för enskilda. Vidare innebär en redovisningsskyldighet inte en lika stor inskränkning av den fria rörligheten för kapital som anmälningsskyldigheten innebär. En nackdel är dock att ett sådant regelverk kan förväntas bli väsentligt mindre effektivt för att åstadkomma kontroll över flödet av kontanter vid den inre gränsen. Vidare skulle ett sådant regelverk inte harmoniera med regelverket i EU:s kontantkontrollförordning.

Sammantaget bedömer jag att det bör införas en skyldighet att anmäla ledsagade kontanta medel och en skyldighet att på begäran redovisa oledsagade kontanta medel som påträffas vid den inre gränsen. Ett sådant regelverk harmonierar med regelverket i EU:s kontantkontrollförordning vilket jag redan konstaterat torde underlätta för både enskilda och de myndigheter som ska tillämpa regelverken. Dessutom innebär det inte någon större börda för enskilda och företag än den börda som redan följer av anmälnings- och redovisningsskyldigheten enligt EU:s kontantkontroll-

förordning. Regelverket bör även i övrigt, så långt det är möjligt, överensstämma med bestämmelserna i EU:s kontantkontrollförordning. Anmälning- och redovisningsskyldigheten bör således kunna kontrolleras och kontanta medel som påträffas bör kunna kvarhållas tillfälligt.

Kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen är förenligt med unionsrätten

Den fria rörligheten för kapital är en av de fyra grundläggande friheterna på EU:s inre marknad. Artikel 63 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) förbjuder alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland. Detta innebär att kapital kan flöda fritt inom EU och mellan EU och andra länder, vilket är en viktig del av den inre marknaden.

Begränsningar i den fria rörligheten för kapital regleras av artikel 65 i EUF-fördraget. I denna fastslås att bestämmelsen i artikel 63 inte påverkar medlemsstaternas rätt att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelse av nationella lagar och andra författningar, särskilt i fråga om beskattning och tillsyn över finansinstitut, eller att i administrativt eller statistiskt informations syfte fastställa förfaranden för deklaration av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. En förutsättning är dock att åtgärderna inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av den fria rörligheten för kapital och betalningar.

En av EU:s prioriteringar är att främja en harmonisk, hållbar och inkluderande utveckling av den inre marknaden som ett område där varor, människor, tjänster och kapital kan röra sig fritt och säkert. Återinförsel av vinning från olaglig verksamhet till ekonomin och omdirigering av pengar för att finansiera olaglig verksamhet utgör ett hot mot den inre marknads funktion och EU:s medborgare. Därför har EU vidtagit åtgärder för att skydda sig mot detta.

En sådan åtgärd är införandet av EU:s kontantkontrollförordning. I förordningen finns bestämmelser som, utöver att bidra till förebyggande och förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism, underlättar förebyggande, förhindrande, upptäckt och utredning av de brottsliga handlingar som definieras i fjärde penningtvättsdirektivet. Som framgått tidigare i detta avsnitt är syftet med förordningen enligt artikel 1 att föreskriva ett system för kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen, för att komplettera den rättsliga ram för förebyggande och förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism som fastställs i nämnda penningtvättsdirektiv.

EU:s kontantkontrollförordning är direkt tillämplig i alla medlemsstater. Enligt dess skäl 9 påverkar förordningen dock inte medlemsstaternas möjlighet att enligt nationell rätt föreskriva ytterligare nationella kontroller av förflyttningar av kontanta medel inom unionen, förutsatt att dessa kontroller är förenliga med unionens grundläggande friheter, i synnerhet artiklarna 63 och 65 i EUF-fördraget. Dessutom har EU-domstolen uttalat att bestämmelserna om den fria rörligheten för kapital inte hindrar nationella bestämmelser som innebär att utförsel av mynt, sedlar eller innehavarcheckar måste föregås av en deklaration (Sanz de

Lera m.fl. C-163/94, C-165/94 och C-250/94 samt Bordessa m.fl. C-358/93 och C-416/93).

EU-domstolen har också uttalat att åtgärder som syftar till att förhindra allvarlig brottslighet såsom penningtvätt, narkotikahandel och terrorism ryms inom sådana åtgärder för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar som är tillåtna enligt EU-rätten.

Som redogjorts för i avsnitt 4.3 utgör gränsöverskridande transporter av kontanta medel en central del i brottsupplägget när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism. Kontanta medel som förs ut ur landet för att tvättas återinvesteras sedan i grov brottslighet i Sverige, exempelvis genom narkotika- och vapensmuggling. Flödet av kontanta medel över landets gränser utgör därmed en central del i den kriminella ekonomin, vilket bidrar till att den organiserade brottsligheten växer. Penningflödet är således en viktig beståndsdel i det växande samhällsproblem som den organiserade brottsligheten utgör. En möjlighet att kontrollera förflyttning av kontanta medel mellan Sverige och andra EU-länder syftar alltså till att förhindra allvarlig brottslighet. En sådan åtgärd kan därför motiveras av hänsyn till allmän ordning och säkerhet och är därmed tillåten enligt EUF-fördraget. Att införa en skyldighet att anmäla ledsagade kontanta medel och en skyldighet att redovisa oledsagade kontanta medel som påträffas vid den inre gränsen samt en möjlighet att kontrollera på motsvarande sätt som regleras i EU:s kontantkontrollförordning bedöms därför förenligt med unionsrätten.

Tullverket bör ansvara för kontrollerna

Tullverket är den myndighet som har i uppdrag att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. I Tullverkets uppdrag ingår bl.a. att utföra de kontroller som görs enligt EU:s kontantkontrollförordning.

Tullverket ska även förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Därtill ska myndigheten bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor. De brott som Tullverket får inleda förundersökning om regleras bl.a. i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). I propositionen *Ny tullbefogenhetslag* (prop. 2023/24:132) föreslås att Tullverkets förundersökningsrätt från och med den 7 november 2024 i stället ska regleras i den nya tullbefogenhetslagen varför den fortsatta redogörelsen utgår från de nya bestämmelserna (se angiven prop. s. 17–52). Tullverket har inte befogenhet att inleda förundersökning beträffande penningtvättsbrott. Tullverket har i dag inte heller möjlighet att biträda allmän åklagare vid utredning om sådant brott. Det ingår i Polismyndighetens uppdrag att bekämpa bl.a. penningtvätt. Bestämmelserna i 8 kap. 25–27 §§ tullbefogenhetslagen ger dock Tullverket en möjlighet att biträda Polismyndigheten genom att ingripa och vidta vissa inledande åtgärder mot brott som Tullverket inte har befogenhet att inleda förundersökning om i samband med myndighetens kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet (indirekt brottsbekämpning). Det kan exempelvis ske i fråga om penningtvättsbrott. Den nya tullbefogenhetslagen innebär utökade möjligheter för Tullverket att biträda åklagaren vid förundersökning när det gäller brott som Tullverket inte får inleda

förundersökning om. Den nya regleringen i 8 kap. 30 § andra stycket tullbefogenhetslagen innebär att åklagaren får anlita biträde av Tullverket om brottet har samband med en förundersökning där Tullverket biträder eller har biträtt åklagaren eller om brottet på annat sätt har anknytning till Tullverkets verksamhet. Detta innebär att Tullverket framöver kan biträda åklagaren även i förundersökningar om exempelvis penningtvätsbrott om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda.

Tullverket omfattas vidare av regleringen om samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism enligt 4 a kap. penningtvättslagen och av underrättelseskyldigheten enligt 4 kap. 4 § i samma lag. Tullverket ingår också i den nationella samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism (se avsnitt 4.3). Därutöver deltar Tullverket i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten (3 § andra stycket förordningen med instruktion för Tullverket) och omfattas av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Polismyndigheten har som nämnts i avsnitt 7.1 nyligen fått utökade befogenheter för att förebygga och upptäcka brottslig verksamhet i gränsnära områden. Polismyndigheten befinner sig dock inte lika ofta som Tullverket på alla de platser där utförelse av kontanter kan ske. Polismyndigheten har inte heller den erfarenhet som Tullverket har av att kontrollera anmälningsskyldighet av vare sig kontanter eller varor.

Mot bakgrund av Tullverkets befintliga uppdrag framstår det som naturligt att ge myndigheten i uppdrag att kontrollera även in- och utförelse av kontanta medel vid den inre gränsen. Jag anser därför att Tullverket bör ansvara för kontrollen av kontanta medel vid inre gräns.

Det nya regelverkets struktur

Som angetts i avsnitt 7.2 regleras Tullverkets befogenheter vid införelse eller utförelse över Sveriges gräns mot ett annat EU-land i inregränslagen. I inregränslagen regleras också en skyldighet att anmäla införelse från och utförelse till ett annat EU-land av vissa i lagen särskilt angivna varor. Det rör sig om bl.a. krigsmateriel, narkotika, vapen, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, spritdrycker, vin och öl, barnpornografi och explosiva varor. Anmälningsskyldighet gäller för varor som omfattas av bl.a. ett förbud mot införelse eller utförelse eller ett villkor för införelse eller utförelse som inte är uppfyllt. Vissa varor ska alltid anmälas till Tullverket. (Se 2 och 3 §§ inregränslagen i dess lydelse enligt prop. 2023/24:132). I propositionen *Ny tullbefogenhetslag* (prop. 2023/24:132) föreslås att bestämmelser i inregränslagen som reglerar befogenheter flyttas till den nya tullbefogenhetslagen. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och andra bestämmelser som inte reglerar befogenheter kommer att vara kvar i inregränslagen men med ändrade paragrafnummer (se samma prop. s. 83–87).

Eftersom tullbefogenhetslagen och ändringarna i inregränslagen föreslås träda i kraft den 7 november 2024 förhåller jag mig till dessa i mina bedömningar och förslag. För att följa den lagstiftningsstruktur som införandet av tullbefogenhetslagen innebär bör bestämmelser om anmälnings- och redovisningsskyldighet avseende kontanta medel införas

i inregränslagen. Tullverkets befogenheter och skyldigheter i övrigt bör däremot regleras i den nya tullbefogenhetslagen.

7.5 Vad den nya regleringen ska omfatta

Mitt förslag: Den nya regleringen ska omfatta sådana kontanta medel som avses i EU:s kontantkontrollförordning och det ska införas en definition av kontanta medel som överensstämmer med definitionen av kontanta medel i kontantkontrollförordningen. Med kontanta medel ska således avses kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort.

Skälen för mitt förslag

Den lagstiftning som nu föreslås syftar till att införa ett system för kontroller av bl.a. kontanter vid den inre gränsen i syfte att bl.a. förebygga och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Som konstaterats i avsnitt 7.4 bör det nya regelverket överensstämma med regleringen i EU:s kontantkontrollförordning.

Som anges i avsnitt 7.1 är EU:s kontantkontrollförordning tillämplig på kontanta medel. I förordningen definieras kontanta medel i artikel 2.1 a såsom kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebevarare och förbetalda kort. Kontantkontrollförordningen är direkt tillämplig på kontanta medel som förs in i eller ut ur EU. När behovet av kompletterande nationella bestämmelser till kontantkontrollförordningen utreddes föreslogs inga kompletterande bestämmelser i svensk lagstiftning med anledning av begreppet kontanta medel (prop. 2020/21:184 s. 21).

De förslag som nu lämnas innebär en helt ny nationell lagstiftning gällande kontroll av kontanta medel vid gränsen till ett annat EU-land. Enligt min mening finns det klara fördelar med att låta den nya regleringen omfatta samma medel som EU:s kontantkontrollförordning. Syftet med det föreslagna systemet för kontroll av kontanta medel vid gränsen till ett EU-land är, liksom vid gränsen till tredjeland, att förebygga och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism samt att motverka återinvestering i ny grov brottslighet i Sverige. Den föreslagna lagstiftningen syftar alltså till att förebygga och förhindra samma typ av kriminella flöden som EU:s kontantkontrollförordning gör i förhållande till tredjeland. Det nya regelverket bör därför omfatta sådana *kontanta medel* som avses i EU:s kontantkontrollförordning. Jag föreslår därför att det införs en ny bestämmelse i inregränslagen som innehåller en definition av kontanta medel. Enligt bestämmelsen ska med kontanta medel förstås kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort. På så sätt definieras kontanta medel i inregränslagen på samma sätt som i EU:s kontantkontrollförordning.

Vid införandet av de nya bestämmelserna om tullkontroll av kontanta medel i tullagen med anledning av EU:s kontantkontrollförordning gjorde regeringen bedömningen att vad som avses med kontanta medel i den nya

kontantkontrollförordningen inte krävde några kompletterande nationella bestämmelser (se prop. 2020/21:184 s. 21–23). Min utgångspunkt är således att vägledning för vad som avses med kontanta medel enligt nu föreslagen bestämmelse i inregränslagen får hämtas i EU:s kontantkontrollförordning.

De kategorier som omfattas av definitionen kontanta medel definieras närmare i artikel 2.1 c–f samt i bilaga I till kontantkontrollförordningen. Av artikel 2.1 c framgår det att med *kontanter* avses sedlar och mynt som är i omlopp som betalningsmedel eller som har varit i omlopp som betalningsmedel och fortfarande genom finansiella institut eller centralbanker kan bytas ut till sedlar och mynt som är i omlopp som betalningsmedel. I samband med att ändringarna i tullagen föreslogs med anledning av kontantkontrollförordningen ansåg Riksbanken att det behövdes ett klargörande i fråga om sedlar och mynt som inte är giltiga och som inte längre är i omlopp som betalningsmedel. Med beaktande av bestämmelser om sedlar och mynt i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank ansåg regeringen att även om ogiltiga sedlar inte kan användas som betalningsmedel kan de fortfarande bära ett värde och bedöme därför att de omfattas av begreppet kontanta medel i kontantkontrollförordningen (se prop. 2020/21:184 s. 22–23). Det saknas anledning att nu göra någon annan bedömning i fråga om vad som bör utgöra kontanter enligt föreslagen definition av kontanta medel i inregränslagen.

Med *överlåtbara innehavarinstrument* avses enligt artikel 2.1 d i kontantkontrollförordningen instrument andra än kontanter vilka berättigar innehavare av dem att fordra ett finansiellt belopp vid uppvisande av instrumentet utan att behöva bevisa sin identitet eller sin rätt till beloppet. Dessa instrument är resecheckar och checkar, skuldebrev eller postanvisningar som antingen är utställda på innehavaren, undertecknade men utan betalningsmottagarens namn, har endosserats utan inskränkning, är utställda på en fiktiv betalningsmottagare eller annars har en sådan form att rätten till dem övergår vid leverans. Denna definition bör vara vägledande vid bedömningen av vad som utgör kontanta medel i den reglering som nu föreslås.

Med *råvaror som används som mycket likvida värdebevarare* avses enligt artikel 2.1 e i kontantkontrollförordningen varor som har ett stort värde i förhållande till sin volym och som enkelt kan omvandlas till kontanter genom tillgängliga handelsmarknader till endast låga transaktionskostnader. I bilaga I till kontantkontrollförordningen anges att sådana råvaror är mynt med ett guldinnehåll på minst 90 procent samt investeringsguld såsom tackor, klimpar eller klumpar med ett guldinnehåll på minst 99,5 procent. Även denna definition bör vara vägledande vid bedömningen av vad som utgör kontanta medel i den reglering som nu föreslås.

Slutligen när det gäller *förbetalda kort* definieras de i artikel 2.1 f i förordningen som icke-nominella kort, såsom de som anges i bilaga I, som innehåller eller ger tillgång till penningvärde eller medel som kan användas för betalningstransaktioner, för köp av varor eller tjänster eller för att lösa in kontanter, när ett sådant kort inte är kopplat till ett bankkonto. Bilaga I till kontantkontrollförordningen innehåller ännu inte några uppgifter om förbetalda kort, varför det inte fyller någon praktisk funktion att förordningen omfattar sådana kort. Även om bilagan ännu inte

innehåller någon precisering kring vad som avses med förbetalda kort och därmed i praktiken inte tillämpas på sådana, finns det skäl att låta dem omfattas även av den reglering som nu föreslås. På så sätt stämmer regleringen överens med den som gäller vid yttre gräns och kan anpassas till den utveckling som sker inom EU. Om EU-reglering föreslås framöver kan den nationella lagstiftningen direkt användas på motsvarande kort utan att ytterligare lagstiftningsåtgärder krävs. Till detta kommer att vid införandet av den nationella reglering som kompletterar EU:s kontantkontrollförordning anförde regeringen att det inte fanns skäl att föregå kommissionens arbete och därför föreslogs inte några nationella bestämmelser avseende kategorin förbetalda kort (se prop. 2020/21:184 s. 23). Min bedömning är att det inte heller nu finns anledning att närmare gå in på vilka typer av förbetalda kort som ska omfattas av definitionen. Vägledning bör i stället framöver hämtas ur den EU-rättsliga reglering som kan komma att införas.

Sammanfattningsvis anser jag att definitionen av uttrycket kontanta medel bör vara densamma som den i EU:s kontrollförordning. En definition med detta innehåll bör införas inregränslagen. En hänvisning till definitionen bör göras i tullbefogenhetslagen. Det bör därför införas en ny bestämmelse i 1 kap. tullbefogenhetslagen som anger att uttrycket som används i de nya paragraferna i 4 kap. har samma betydelse som enligt definitionen i inregränslagen. Begreppen kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort bör ha samma innebörd som i kontantkontrollförordningen. De närmare definitionerna av de olika kategorierna av kontanta medel bör emellertid inte införas i inregränslagen. I stället får vägledning i fråga om vad som avses med kontanta medel hämtas i definitionerna av detta i kontantkontrollförordningen. På så sätt kan innebörden av begreppen anpassas till utvecklingen av EU-rätten. Det kan noteras att motsvarande lagstiftningsteknik valts i den danska lagstiftningen.

7.6 Anmälningsskyldighet

7.6.1 Anmälningsskyldighet för ledsagade kontanta medel

Mina förslag: Det ska införas en skyldighet att anmäla kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro som medförs av en fysisk person vid inresa till Sverige från ett annat EU-land eller utresa från Sverige till ett annat EU-land. De kontanta medlen ska också göras tillgängliga för kontroll. Anmälan ska ske skriftligt eller elektroniskt. En styrkt kopia av anmälan ska på begäran lämnas till anmälaren. Skyldigheten att anmäla kontanta medel ska inte anses vara fullgjord om de uppgifter som lämnats är oriktiga eller ofullständiga eller de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll.

En bestämmelse om anmälans innehåll ska tas in i förordning. Den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om anmälan.

Skälen för mina förslag

Anmälningsskyldigheten bör överensstämma med den som gäller vid den yttre gränsen

Av artikel 3.1 i EU:s kontantkontrollförordning framgår att bärare som medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro ska anmäla dessa kontanta medel till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där de reser in i eller ut ur unionen och göra de kontanta medlen tillgängliga för kontroll. Skyldigheten att anmäla kontanta medel ska inte anses vara fullgjord om den information som uppgetts är oriktig eller ofullständig eller de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll.

Behöriga myndigheter definieras i artikel 2.1 g i förordningen som medlemsstaternas tullmyndigheter och alla andra myndigheter som har bemyndigats av medlemsstaterna att tillämpa förordningen. För Sveriges del är det i första hand Tullverket men också Kustbevakningen och Polismyndigheten är behöriga myndigheter när dessa bistår Tullverket med kontroller av kontanta medel (se 4 kap. 3 § tullagen som framöver föreslås regleras i 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen).

Min bedömning är att regleringen gällande anmälningsskyldigheten vid den inre gränsen, i så stor utsträckning som möjligt, bör överensstämma med den som gäller vid den yttre gränsen. Systemet för kontroll vid den yttre gränsen har tillämpats under flera år och bedöms fungera väl. Det underlättar också för de som ska tillämpa lagstiftningen, både enskilda och Tullverket, om regleringen utformas på samma sätt.

Det anmälningsskyldiga beloppet – tröskelvärdet

När det gäller frågan om vilket belopp som ska medföra anmälningsskyldighet behöver det göras en avvägning mellan flera intressen. I EU:s kontantkontrollförordning har beloppet bestämts till 10 000 euro. Motsvarande belopp medför anmälningsskyldighet vid inre gräns enligt dansk nationell lagstiftning.

Vid bedömningen av tröskelvärdets storlek i EU:s kontantkontrollförordning har hänsyn tagits till att skyldigheten inte på ett otillbörligt sätt ska begränsa den fria rörligheten eller överbelasta medborgare och myndigheter med administrativa formaliteter (jfr skäl 17 i förordningen). Samma hänsyn aktualiseras vid fastställandet av tröskelvärdet vid den inre gränsen. Därutöver bör även hänsyn 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.

Som anförts i avsnitt 7.4 finns det fördelar med att låta regelverket för kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen i så stor utsträckning som det är möjligt och lämpligt harmoniera med regelverket vid den yttre gränsen. Med beaktande av detta och det som anförts i övrigt saknas det enligt min bedömning skäl att bestämma tröskelvärdets storlek till något

annat belopp än 10 000 euro och förslaget utformas i enlighet med denna bedömning.

Mot bakgrund av att det är fråga om en helt nationell reglering har jag övervägt om tröskelvärdet bör anges i svenska kronor i stället för euro. Oavsett vilken valuta som anges i regleringen kommer en omvandling av valuta många gånger att behöva ske eftersom en anmälan kan avse andra valutor än svenska kronor eller euro. Även i detta avseende finns det stora fördelar med att regelverket överensstämmer med regelverket i EU:s kontantkontrollförordning. En enhetlig reglering gör tillämpningen enklare för såväl enskilda som myndigheter. Det innebär vidare att förändringar i växlingskursen inte riskerar att medföra att det anmälningspliktiga beloppet vid inre och yttre gräns skiljer sig åt. Av dessa skäl anser jag att tröskelvärdet bör anges i euro.

Vidare har jag övervägt om det behövs en reglering avseende hur omvandlingen av valuta ska ske eftersom en anmälan många gånger kan avse andra valutor än euro. Någon sådan reglering finns emellertid inte i varken EU:s kontantkontrollförordning eller den nationella kompletterande lagstiftningen. Det anges inte heller i förarbetena till den nationella lagstiftningen (prop. 2020/21:184) hur omvandling är tänkt att ske. Enligt uppgifter från Tullverket sker omvandlingen vid den yttre gränsen automatiskt genom att anmälnings-tjänsten är kopplad till TARIC (EU:s integrerade tulltaxa, en databas från kommissionen som omfattar bl.a. gällande tullavgifter). Växlingskursen i TARIC bestäms i sin tur på sätt som anges i det tullrättsliga EU-regelverket. Min bedömning är att omräkningen till euro bör ske på motsvarande sätt när det gäller den reglering som nu föreslås. Någon bestämmelse om omvandling föreslås därför inte.

Vem som ska omfattas av anmälnings-skyldigheten

Enligt EU:s kontantkontrollförordning åligger anmälnings-skyldigheten bärare som medför kontanta medel. Begreppet bärare definieras i artikel 2.1 h i förordningen som en fysisk person som reser in i eller ut ur unionen med kontanta medel på sig, i sitt bagage eller i sitt transportmedel. Definitionen bör tolkas så att den utesluter transportföretag som utför yrkesmässig transport av varor eller personer (skäl 17 i förordningen). Det bör införas en definition av begreppet i inregränslagen som överensstämmer med den i kontantkontrollförordningen.

Vad en anmälan ska innehålla

Anmälan bör innehålla ett antal standardiserade uppgifter om förflyttningen av kontanta medel, såsom personuppgifter om anmälaren, ägaren eller mottagaren samt uppgifter om det ekonomiska ursprunget och den avsedda användningen av de kontanta medlen för att det ska vara möjligt att bedöma syftet med förflyttningen av medlen.

En anmälan om kontanta medel vid den yttre gränsen ska enligt artikel 3.2 i EU:s kontrollförordning innehålla uppgifter om följande:

a) Bäraren, bland annat fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling.

b) Ägaren till de kontanta medlen, bland annat fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling, när ägaren är en fysisk person, eller fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, registreringsnummer och i förekommande fall registreringsnummer för mervärdesskatt när ägaren är en juridisk person.

c) I förekommande fall, den avsedda mottagaren till de kontanta medlen, inbegripet fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling, när den avsedda mottagaren är en fysisk person, eller fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, registreringsnummer och, i förekommande fall, registreringsnummer för mervärdesskatt när den avsedda mottagaren är en juridisk person.

d) Typen av och beloppet eller värdet på de kontanta medlen.

e) De kontanta medlens ekonomiska ursprung.

f) De kontanta medlens avsedda användning.

g) Transportvägen.

h) Transportmedlet.

Samma uppgifter kommer att behövas för att bedöma syftet med in- eller utförseln av kontanta medel vid den inre gränsen och för att avgöra om ytterligare åtgärder behöver vidtas. En bestämmelse motsvarande artikel 3.2 i kontantkontrollförordningen bör därför införas. Enligt min mening är det inte nödvändigt att reglera vad anmälan ska innehålla i lag. Regleringen kan i stället med fördel tas in i förordning (1996:702) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, som enligt förslag i Tullbefogenhetsutredningens delbetänkande *Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid* (SOU 2022:48) framöver ska ha rubriken inregränsförordning (se s. 217 i betänkandet).

I inregränslagen bör, på samma sätt som i kontantkontrollförordningen, regleras en skyldighet att göra de kontanta medlen tillgängliga för kontroll. Skyldigheten ska förstås som att bäraren, vid förfrågan, ska bidra till att de kontanta medlen på ett enkelt sätt kan kontrolleras. På samma sätt som gäller för anmälan av kontanta medel vid den yttre gränsen bör skyldigheten att anmäla kontanta medel inte anses vara fullgjord om den information som uppgetts är oriktig eller ofullständig eller de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll.

Hur anmälan ska göras samt tid och plats för anmälan

En anmälan vid den yttre gränsen ska enligt artikel 3.3 i EU:s kontantkontrollförordning lämnas skriftligt eller elektroniskt. Anmälan görs antingen i en anmälnings tjänst som finns på Tullverkets webbplats eller på en blankett. Blanketten finns även tillgänglig på Tullverkets webbplats samt i tullfilter och på tullkontor. Det finns alltså redan en fungerande ordning för dessa anmälningar.

Anmälningsförfarandet för ledsagade kontanta medel vid den inre gränsen bör motsvara det som gäller vid den yttre gränsen. Ett enhetligt förfarande underlättar hanteringen för såväl enskilda som myndigheter. De anmälningspliktiga uppgifterna bör därför kunna lämnas både skriftligt och elektroniskt.

I kontantkontrollförordningen regleras uttryckligen att det anmälningsskyldiga formuläret som avses i artikel 16.1 ska användas. EU-kommissionen har med stöd av den artikeln antagit en genomförandeförordning där mallen för anmälningsskyldiga formuläret fastställs (Kommissionens genomförandeförordning [EU] 2021/776 av den 11 maj 2021 om fastställande av mallar för vissa formulär samt tekniska regler för ett effektivt informationsutbyte enligt Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2018/1672 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen).

Ett liknande anmälningsskyldiga formulär som gäller för anmälan vid den yttre gränsen bör kunna användas för anmälan vid den inre gränsen. Det finns dock inte något behov av att i lag detaljreglera hur anmälningsskyldiga blanketter ska se ut eller exakt vilka uppgifter den ska innehålla. Den myndighet som regeringen bestämmer bör i stället bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om detta. Precis som gäller för anmälan vid den yttre gränsen bör en styrkt kopia av anmälan på begäran lämnas till anmälaren.

När och var en anmälan ska göras regleras inte i kontantkontrollförordningen. Frågan om tid och plats för anmälan diskuterades i samband med införandet av kompletterande nationell lagstiftning till den första kontantkontrollförordningen (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) (se prop. 2006/07:68, s. 18–19). Regeringen konstaterade då att det vid införselsituationer ofta finns en tydlig tullgräns att passera men att en sådan tydlig tullgräns oftast saknas vid utförselsituationer, varför tidpunkten för anmälan skulle behöva regleras på annat sätt där. Även transittrafiken nämndes som en situation där särskilda frågor kopplade till anmälan skulle kunna uppstå. Regeringen konstaterade vidare att det vid andra slag av anmälningsskyldighet inom tullområdet ofta föreskrivs detaljerat, främst genom myndighetsföreskrifter, hur anmälningsskyldigheten ska fullgöras i olika situationer. Att föra in en reglering om när anmälningsskyldigheten senast ska fullgöras i lag skulle enligt regeringen kräva en detaljreglering som ansågs främmande för den systematik som byggts upp genom gällande författningar på tullområdet. Det ansågs därför inte lämpligt att i lag reglera tidpunkten för när anmälningsskyldigheten senast ska fullgöras. I stället gjordes bedömningen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skulle få meddela närmare föreskrifter om anmälan. Mot denna bakgrund infördes en bestämmelse i tullförordningen om att Tullverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av artikel 3 om anmälningsskyldighet i EU:s kontantkontrollförordning (se 4 kap. 18 § tullförordningen [2016:287]. Tullbefogenhetsutredningen har i tidigare nämnda delbetänkande föreslagit att bestämmelsen ska föras in i 7 kap. 1 § 5 i förslaget till tullbefogenhetsförordning (se SOU 2022:48 s. 98).

De skäl som anfördes i förarbetena i fråga om lämpligheten av att i lag detaljreglera frågan om när anmälan ska göras gör sig gällande även beträffande anmälan vid in- och utförsel av kontanta medel över den inre gränsen. Det saknas därför skäl att göra en annan bedömning än den som gjorts beträffande anmälan vid den yttre gränsen. Den myndighet som regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om anmälan.

7.6.2 Redovisningsskyldighet för oledsagade kontanta medel

Mina förslag: Om oledsagade kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro förs in till Sverige från ett annat EU-land eller ut från Sverige till ett annat EU-land ska avsändaren eller mottagaren, eller en företrädare, på begäran lämna en redovisning. Redovisningen ska lämnas skriftligt eller elektroniskt inom 30 dagar från begäran. En styrkt kopia av anmälan ska på begäran lämnas till anmälaren. Redovisningsskyldigheten ska inte anses vara fullgjord om redovisningen inte lämnas före tidsfristens utgång, de uppgifter som lämnats är oriktiga eller ofullständiga eller de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll.

En bestämmelse om redovisningens innehåll ska tas in i förordning. Den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela närmare föreskrifter om redovisning av oledsagade kontanta medel.

Skälen för mina förslag

Redovisningsskyldigheten bör överensstämma med den som gäller vid den yttre gränsen

Av artikel 4.1 i EU:s kontantkontrollförordning framgår att om oledsagade kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro förs in i eller ut ur unionen får de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där de kontanta medlen förs in i eller ut ur unionen kräva att avsändaren eller mottagaren av de kontanta medlen, eller en företrädare, allt efter omständigheterna, lämnar en redovisning inom en fast tidsfrist på 30 dagar. Med oledsagade kontanta medel menas att de kontanta medlen utgör en del av en försändelse utan en bärare (se artikel 2.1 i). Det kan t.ex. vara fråga om kontanta medel som passerar gränsen i paket, brev och liknande försändelser. Det kan också röra sig om medel som transporteras i containrar, kurirleveranser, oledsagat bagage, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras (se prop. 2020/21:184 s. 28 och 2023/24:132 s. 438–439). Skyldigheten att redovisa oledsagade kontanta medel ska inte anses vara fullgjord när redovisningen inte lämnas före tidsfristens utgång, om den information som uppgetts är oriktig eller ofullständig eller om de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll (se artikel 4.1 i kontantkontrollförordningen).

Regleringen innebär en möjlighet för behöriga myndigheter att från fall till fall och efter omständigheterna, begära in en sådan redovisning, vilket också betonades av kommissionen under förhandlingarna om den nya EU-förordningen. Ordningen ska säkerställa att myndigheterna kan erhålla fullständig information utan att behöva ålägga en systematisk anmälningsbörda för t.ex. leveranser mellan erkända finansinstitut (se COM [2016] 825 final s. 10).

En redovisningsskyldighet för oledsagade kontanta medel som överensstämmer med redovisningsskyldigheten enligt kontantkontrollförordningen bör införas även vid den inre gränsen. Skyldigheten möjliggör för Tullverket att, för det fall myndigheten i samband med en kontroll påträffar oledsagade kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro och

om omständigheterna föranleder det, kräva in en redovisning. En sådan befogenhet utgör ytterligare ett verktyg för myndigheterna att bekämpa den organiserade brottsligheten och de kriminellas ekonomi.

Som anförts tidigare finns det fördelar med att låta regelverket vid den inre gränsen harmoniera med regelverket vid den yttre gränsen och samma tidsfrist om 30 dagar för redovisningen bör därför gälla.

Det redovisningspliktiga beloppet - tröskelvärdet

Det finns enligt min mening ingen anledning att göra en annan bedömning gällande tröskelvärdet för oledsagade kontanta medel vid den inre gränsen eller gällande vilken valuta som ska vara utgångspunkten än den som gjorts beträffande ledsagade kontanta medel (se avsnitt 7.6.1). På så vis skapas också en enhetlighet såväl mellan ledsagade och oledsagade kontanta medel, som mellan yttre och inre gräns. Bedömningen stämmer även överens med den bedömning som har gjorts i Danmark i detta hänseende.

Definitionen av begreppet "oledsagade kontanta medel"

I kontantkontrollförordningen definieras *oledsagade kontanta medel* som kontanta medel som utgör en del av en försändelse utan en bärare (artikel 2.1 i). Begreppet oledsagade kan knappast anses vara ett vedertaget begrepp och det förekommer inte heller i tullagstiftningen i övrigt. Min uppfattning är därför att det bör införas en definition av begreppet i inregränslagen. Definitionen bör motsvara den som finns i kontantkontrollförordningen.

Vad en redovisning ska innehålla

En redovisning av kontanta medel vid den yttre gränsen ska enligt artikel 4.2 i EU:s kontantkontrollförordning innehålla uppgifter om följande:

- a) Anmälaren, bland annat fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling.
- b) Ägaren till de kontanta medlen, bland annat fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling, när ägaren är en fysisk person, eller fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, registreringsnummer och i förekommande fall registreringsnummer för mervärdesskatt, när ägaren är en juridisk person.
- c) Avsändaren av de kontanta medlen, bland annat fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling, när ägaren är en fysisk person, eller fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, registreringsnummer och i förekommande fall registreringsnummer för mervärdesskatt, när avsändaren är en juridisk person.
- d) Mottagaren eller den avsedda mottagaren av de kontanta medlen, bland annat fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegripet adress, födelsedatum och födelseort, nationalitet och nummer på en personlig id-handling, när mottagaren eller den avsedda mottagaren

är en fysisk person, eller fullständigt namn, kontaktuppgifter, inbegrivet adress, registreringsnummer och i förekommande fall registreringsnummer för mervärdesskatt, när mottagaren eller den avsedda mottagaren är en juridisk person.

- e) Typen av och beloppet eller värdet på de kontanta medlen.
- f) De kontanta medlens ekonomiska ursprung.
- g) De kontanta medlens avsedda användning.

Samma uppgifter kommer att behövas för att Tullverket ska kunna bedöma syftet med in- eller utförseln av de kontanta medlen vid den inre gränsen och avgöra om ytterligare åtgärder behöver vidtas. En bestämmelse med motsvarande innehåll bör därför införas i inregränsförordningen. På samma sätt som gäller vid den yttre gränsen bör skyldigheten att redovisa kontanta medel inte anses vara fullgjord när redovisningen inte lämnas före tidsfristens utgång, om den information som uppgetts är oriktig eller ofullständig eller om de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll. Skyldigheten att göra de kontanta medlen tillgängliga för kontroll, ska i detta sammanhang förstås på så sätt att avsändaren eller mottagaren, eller en företrädare, vid förfrågan, är skyldig att tillhandahålla de kontanta medlen för Tullverket så att medlen kan kontrolleras. En sådan situation kan tänkas uppstå om Tullverket påträffar oledsagade kontanta medel och begär in en redovisning för dem men inte beslutar att kvarhålla dem i väntan på redovisningen (jfr avsnitt 7.7.3). Det torde endast vara i mycket sällsynta fall som en sådan situation uppstår.

Hur redovisningen ska göras

De uppgifter som ska redovisas vid den yttre gränsen ska enligt artikel 4.3 i kontantkontrollförordningen lämnas skriftligt eller elektroniskt. Det finns redan, liksom för anmälningar, en fungerande ordning för dessa redovisningar. Redovisningsförfarandet för oledsagade kontanta medel vid den inre gränsen bör motsvara det som gäller vid den yttre gränsen. Ett enhetligt förfarande underlättar hanteringen för såväl enskilda som myndigheter. De redovisningspliktiga uppgifterna bör därför kunna lämnas både skriftligt och elektroniskt.

Ett liknande redovisningsformulär som gäller för redovisning vid den yttre gränsen bör kunna användas vid den inre gränsen. Det finns inte något behov av att i lag detaljreglera hur redovisningsblanketten ska se ut eller exakt vilka uppgifter den ska innehålla. Den myndighet regeringen bestämmer bör i stället bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om detta. Precis som gäller för redovisning vid den yttre gränsen bör en styrkt kopia av redovisningen på begäran lämnas till anmälaren.

7.7 Tullverkets befogenheter

7.7.1 Kontroll av ledsagade kontanta medel

Mina förslag: För kontroll av att anmälningsskyldigheten har fullgjorts ska en tulltjänsteman få undersöka transportmedel och bagage, handväskor och liknande som en resande har med sig vid inresa till Sverige

från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett sådant land. Kontrollen får inte utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt. Om det finns anledning att anta att en resande inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet ska en tulltjänsteman även få utföra kroppsvisitation.

När Polismyndigheten och Kustbevakningen medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet ska tjänstemän vid dessa myndigheter ha motsvarande befogenheter.

Skälen för mina förslag

Tullverkets befogenhet vid den inre gränsen

Som angetts i avsnitt 7.2 och 7.4 är befogenheten att kontrollera varor vid den inre gränsen begränsad till sådana varor som anges i 2 § inregränslagen (i dess lydelse enligt prop. 2023/24:132).

Tullverkets befogenheter i kontrollverksamheten vid den inre gränsen regleras i 4 kap. i förslaget till tullbefogenhetslag (se prop. 2023/24:132 s. 25–29). I 4 kap. 2 § anges att en tulltjänsteman får uppmana någon att stanna och att den som har fått en sådan uppmaning är skyldig att stanna. I 4 kap. 3 § regleras under vilka förutsättningar och inom vilket område en sådan uppmaning att stanna får ges. Vad kontrollen får avse regleras i 4 kap. 4 §. I bestämmelsen anges att en tulltjänsteman får undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras vid införsel eller utförsel, samt bagage, handväskor och liknande som medförs av en resande vid inresa från eller utresa till en annan medlemsstat inom Europeiska unionen eller av en person som uppmanats att stanna enligt 3 § första stycket detta kapitel för att kontrollera att ett förbud eller villkor enligt 3 § första stycket inregränslagen har iakttagits och att anmälningsskyldigheten enligt 3 § andra stycket den lagen har fullgjorts. I 6 kap. 1 § finns ett förbud mot slumpmässiga kontroller.

Enligt bestämmelserna i 7 kap. har tulltjänstemän vissa särskilt angivna befogenheter för att upptäcka brott. T.ex. får en tulltjänsteman enligt kapitlets 1 § första stycke i vissa fall kroppsvisitera och göra ytlig kroppsbesiktning av en person som i direkt samband med inresa till eller utresa ur landet uppehåller sig vid Sveriges landsgräns eller kuster, eller i närheten av eller inom en flygplats, eller något annat område som har en direkt förbindelse med utlandet. En kroppsvisitation och en ytlig kroppsbesiktning får enligt bestämmelsens andra stycke bara göras om det finns anledning att anta att personen har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott mot bl.a. smuglingslagen.

Kontroll av kontanta medel vid den yttre gränsen

Kontroll av anmälningsskyldigheten enligt EU:s kontantkontrollförordning görs i dag med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 51 § första stycket och 4 kap. 52 § tullagen. Bestämmelserna föreslås flyttas till den nya tullbefogenhetslagen (se prop. 2023/24:132).

Tullverkets befogenheter i kontrollverksamheten vid den yttre gränsen regleras i 3 kap. i förslaget till tullbefogenhetslag (se samma prop. s. 20–25). För att kontrollera att anmälningsskyldigheten enligt kontantkontroll-

förordningen har fullgjorts får en tulltjänsteman enligt 3 kap. 25 § undersöka transportmedel och bagage, handväskor och liknande som en resande har med sig vid inresa till eller utresa från Europeiska unionen. Om det finns anledning att anta att en person inte har fullgjort anmälnings-skyldigheten får en tulltjänsteman enligt 3 kap. 27 § kroppsvisitera honom eller henne för att söka efter kontanta medel. För sådan kroppsvisitation gäller även det som föreskrivs i 7 kap. 7 § om dokumentation och 8 kap. 21 § om verkställighet. Hänvisningen till bestämmelserna i 7 kap. 7 § innebär att ett protokoll behöver upprättas endast om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag eller förvar. Den som genomfört kroppsvisitationen ansvarar för att protokollet upprättas. Protokollet ska, om ingen egendom tagits om hand, innehålla de uppgifter som anges i 7 kap. 6 §, dvs. uppgift om vem som fattade beslutet, vem eller vilka som deltog i undersökningen och när den genomfördes, vem åtgärden riktade sig mot, och vad som i övrigt förekom vid åtgärden. Om egendom har tagits i beslag eller förvar tillämpas rättegångsbalkens bestämmelser om protokoll.

Av 8 kap. 21 § i förslag till tullbefogenhetslag framgår det att kroppsvisitation av mera väsentlig omfattning ska verkställas inomhus i avskilt rum eller i lämpligt utrymme i transportmedel. Om den som ska undersökas eller den som ska verkställa undersökningen begär det, och det kan ske utan större omgång, ska undersökningen göras i vittnens närvaro. I övrigt gäller det som sägs i 28 kap. 13 § andra och tredje styckena rättegångsbalken om verkställighet. Hänvisningen till rättegångsbalken innebär att kroppsvisitation av en kvinna enligt huvudregeln endast får verkställas och bevittnas av en annan kvinna, en läkare eller en legitimerad sjuksköterska. En kroppsvisitation som enbart innebär att föremål som en kvinna har med sig undersöks får dock verkställas och bevittnas av en man.

Kontroll av ledsagade kontanta medel vid den inre gränsen är förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

För att möjliggöra för Tullverket att kontrollera efterlevnaden av den anmälningskyldighet som föreslås bör enligt den bedömning som görs i avsnitt 7.4 en motsvarande befogenhet som i dag finns för att kontrollera in- och utförelse av kontanta medel vid den yttre gränsen införas även vid den inre gränsen. Om en sådan möjlighet inte införs riskerar regleringen att bli verkningslös.

En befogenhet att utföra kontroll och kroppsvisitation innebär en begränsning av de fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen (se 2 kap. 6 §), Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Som framgår av avsnitt 6.3 beträffande intrång i den personliga integriteten vid användning av hemliga tvångsmedel får en sådan begränsning endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

I förarbetena till bestämmelserna om kontroll av anmälningskyldigheten enligt den ursprungliga kontantkontrollförordningen angavs att inflödet av vinning av brott i det finansiella systemet hotar vårt öppna och fria samhälle. Regeringen konstaterade att även hotet från terrorister måste beaktas eftersom terroristgrupper inte sällan finansierar sin verksamhet

med vinning av illegal verksamhet. Vidare konstaterades att den kontroll som sker av transaktioner genom bl.a. kredit- och finansinstitut kan leda till att medel som är avsedda för att finansiera terrorism i stället förflyttas fysiskt för att undgå upptäckt vilket ställer krav på ökad kontroll av förflyttning av kontanta medel. (Se prop. 2006/07:68 s. 24.)

Samma skäl gör sig gällande när det gäller in- och utförsel av kontanta medel över gränsen till ett annat EU-land och motiverar en kontroll av förflyttning av kontanta medel vid den inre gränsen. Det finns ett starkt samhällsintresse av att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism samt återinvestering i annan brottslighet i landet. Ett införande av bestämmelser om kontroll av kontanta medel syftar bl.a. till att bekämpa sådan brottslighet. Ändamålet med att införa en möjlighet för Tullverket att utföra kontroll och kroppsvisitation för att kontrollera den anmälningsskyldighet som föreslås införas vid den inre gränsen bedöms därför, på samma sätt som motsvarande reglering vid den yttre gränsen, vara godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En kontroll eller kroppsvisitation medför ett integritetsintrång för den enskilde. Intrånget motsvarar det som enskilda riskerar att utsättas för vid gränsen redan i dag, bl.a. enligt de befogenheter Tullverket har vid en kontroll av anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen och vid en kroppsvisitation för att upptäcka brott (se 4 kap. 4 § och 7 kap. 1 § i förslag till tullbefogenhetslag). För att på ett verkningfullt sätt kunna kontrollera anmälningsskyldigheten är det nödvändigt att tulltjänstemännen ges ändamålsenliga befogenheter. Intresset av att motverka allvarlig brottslighet måste anses väga tyngre än det intrång som kontrollen eller kroppsvisitationen kan medföra för den enskilde. Sammanfattningsvis anser jag därför att en reglering som ger tulltjänstemän befogenheter att utföra kontroll och kroppsvisitation är förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Tullverkets befogenheter vid den inre gränsen bör överensstämma med de befogenheter som myndigheten har vid den yttre gränsen

För att tillgodose syftet med kontrollen bör bestämmelser om Tullverkets befogenheter utformas på sätt som överensstämmer med det som enligt förslaget till tullbefogenhetslag gäller vid in- och utförsel av kontanta medel vid den yttre gränsen. En tulltjänsteman bör således, för kontroll av att anmälningsskyldigheten har fullgjorts, få undersöka transportmedel och bagage, handväskor och liknande som en resande har med sig vid inresa till eller utresa från ett annat EU-land. Om det finns anledning att anta att en resande inte har fullgjort sin anmälningsplikt bör en tulltjänsteman även få utföra kroppsvisitation. För sådan kroppsvisitation bör även det som föreskrivs i 7 kap. 7 § i förslag till tullbefogenhetslag om dokumentation och 8 kap. 21 § i samma lag om verkställighet gälla, på samma sätt som gäller vid kontroll av anmälningsskyldigheten vid den yttre gränsen. Bestämmelserna bör införas sist i 4 kap. i förslag till tullbefogenhetslag. På så sätt kommer regleringen att ha en systematik som motsvarar den systematik som gäller för befogenheterna vid den yttre gränsen.

Till skillnad från vad som gäller vid gränsen mot tredjeland får kontroller vid införsel till eller utförsel från Sverige till ett annat EU-land

emellertid inte utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt eftersom det skulle innebära en otillåten begränsning av den fria rörligheten inom EU (se prop. 2023/24:132 s. 246 och 466 samt prop. 1995/96:166 s. 56–57). Principen om fri rörlighet inom EU har ansetts innebära att det inte är tillåtet med kontroller som enbart grundas på att en vara passerar en gräns. Det är således inte tillåtet att inom unionen göra stickprovskontroller eller liknande. Däremot är det tillåtet med så kallade selektiva kontroller som grundar sig på exempelvis underrättelseinformation, att en viss person kan hänföras till en särskild riskprofil eller om en tulltjänsteman genom att använda sin intuition eller erfarenhet finner att ett objekt bör kontrolleras. För att tydliggöra att förbudet mot slumpmässiga kontroller gäller även den föreslagna kontrollen av kontanta medel vid den inre gränsen bör en justering göras i 6 kap. 1 § tullbefogenhetslagen.

I kontrollen av att anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen har uppfyllts ingår att kontrollera att namnet på anmälaren stämmer, något som inte kan genomföras utan att kontrollera vederbörandes identitet. Det får därmed anses följa av den föreslagna regleringen att Tullverket i samband med kontroll av att anmälningsskyldigheten har fullgjorts har rätt att begära att anmälaren identifierar sig (jfr. prop. 2006/07:68 s. 27).

Medverkan av Polismyndigheten och Kustbevakningen

Även om Tullverket är den myndighet som har huvudansvaret för kontroll av varor vid gränsen finns det också bestämmelser som möjliggör medverkan av Polismyndigheten och Kustbevakningen i Tullverkets kontrollverksamhet. Samarbetet regleras i dag i 4 kap. 3 § tullagen och 12 § första stycket inregränslagen men föreslås framöver regleras i 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen. I 6 kap. 32 § i förslag till tullbefogenhetslag föreskrivs att Polismyndigheten och polismän respektive Kustbevakningen och kustbevakningstjänstemän i vissa avseenden har samma befogenheter som Tullverket och tulltjänstemän när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet. Det handlar bl.a. om rätten att uppmana förare och andra att stanna och rätten att undersöka transportmedel, lådor, lokaler och bagage m.m.

Vid den yttre gränsen har polismän och kustbevakningstjänstemän även befogenhet att kontrollera anmälningsskyldigheten avseende kontanta medel. I propositionen *Tullkontroll av kontanta medel, m.m.* (prop. 2006/07:68), som innehöll förslag till ändringar i tullagen i syfte att möjliggöra en korrekt tillämpning av den ursprungliga kontantkontrollförordningen, anförde regeringen att den anmälningsskyldighet avseende kontanta medel som infördes hade stora likheter med det förfarande som gällde för andra anmälningsskyldiga varor som t.ex. vapen och att det därför föreföll vara den mest praktiska och logiska lösningen att låta Tullverket vara behörig myndighet enligt förordningen. Vidare anförde regeringen att det kunde bli aktuellt att begära polisens bistånd vid flygplatser och att det torde krävas insatser av Kustbevakningen när det gäller sjötrafiken. Regeringen föreslog därför att polismyndigheterna och Kustbevakningen respektive polismän och kustbevakningstjänstemän skulle kunna bistå även vid kontroll av anmälningsskyldigheten avseende kontanta medel. (Se angiven prop. s. 15–16). Regeringen gjorde

motsvarande bedömning vid implementeringen av den kontantkontrollförordning som gäller i dag (se prop. 2020/21:184 s. 24).

Det saknas anledning att göra en annan bedömning när det gäller kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen. För att möjliggöra bistånd av Polismyndigheten och Kustbevakningen föreslår jag därför ett tillägg i 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen som innebär att de kontrollbefogenheter som föreslås också ska gälla polismän och kustbevakningstjänstemän när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet.

7.7.2 Kontroll av oledsagade kontanta medel

Mina förslag: För kontroll av om det finns sådana oledsagade kontanta medel som är förenade med redovisningsskyldighet ska Tullverket få kontrollera försändelser, behållare eller transportmedel som kan innehålla oledsagade kontanta medel och som passerar gränsen till eller från ett annat EU-land.

När Polismyndigheten och Kustbevakningen medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet ska tjänstemän vid dessa myndigheter ha motsvarande befogenheter.

Skälen för mina förslag

Tullverkets befogenheter vid den inre gränsen

Tullverkets möjligheter att kontrollera försändelser regleras i dag i 8 § inregränslagen. Bestämmelsen föreslås föras in i tullbefogenhetslagen varvid tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta fler typer av försändelser än i dag. För att kontrollera att förbud eller villkor enligt 3 § inregränslagen har iakttagits och att anmälningsskyldighet har fullgjorts föreslås en tulltjänsteman enligt 6 kap. 5 § 2 tullbefogenhetslagen få undersöka paket, brev och liknande försändelser. Undersökning av last i containrar för att kontrollera anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen föreslås kunna göras med stöd av 4 kap. 4 § tullbefogenhetslagen (se avsnitt 7.7.1). Kontrollen vid den inre gränsen är som nämnts begränsad till de varor som räknas upp i 2 § inregränslagen och kontrollerna får inte utformas på ett sätt som gör att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt (se 6 kap. 1 § i förslag till tullbefogenhetslag).

Kontroll av kontanta medel vid den yttre gränsen

Kontroll av om det finns sådana kontanta medel för vilka en redovisning kan begäras enligt EU:s kontantkontrollförordning görs i dag med stöd av bestämmelsen i 4 kap. 51 § andra stycket tullagen. Bestämmelserna föreslås flyttas till 3 kap. 26 § i den nya tullbefogenhetslagen (se prop. 2023/24:132 s. 25). Enligt bestämmelsen får en tulltjänsteman kontrollera försändelser, behållare eller transportmedel som kan innehålla oledsagade kontanta medel om de passerar gränsen till eller från Europeiska unionen för att kontrollera om det finns sådana medel för vilka en redovisning kan begäras enligt artikel 4 i EU:s kontantkontrollförordning.

Kontroll av oledsagade kontanta medel är förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

För att möjliggöra för Tullverket att kontrollera om det finns kontanta medel i t.ex. försändelser och transportmedel bör, enligt den bedömning som görs i avsnitt 7.4, en motsvarande befogenhet som i dag finns för att kontrollera in- och utförsel av kontanta medel som inte förs in eller ut av en fysisk person vid den yttre gränsen införas även vid den inre gränsen. En sådan befogenhet krävs för att regleringen ska få avsedd effekt.

Kontroll av försändelser kan utgöra ett intrång i den grundlagsskyddade rätten till förtrolig kommunikation (se 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen). Denna rätt är även skyddad av bestämmelser i artikel 8 i Europakonventionen och i EU:s rättighetsstadga. Som angetts ovan i avsnitt 6.3 beträffande inskränkningar i skyddet mot den personliga integriteten och i 7.7.1 beträffande inskränkningar i skyddet mot kroppsvisitation, får en sådan begränsning endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

I förarbetena till bestämmelsen om kontroll av oledsagade kontanta medel enligt EU:s kontantkontrollförordning angavs att de skäl som åberopades vid införandet av möjligheten att kontrollera anmälnings-skyldigheten för ledsagade kontanta medel gjorde sig lika gällande beträffande oledsagade medel. Regeringen hänvisade till tidigare förarbetsuttalanden (prop. 2006/07:68) i vilka det anfördes att inflödet av vinning av brott i det finansiella systemet hotar vårt öppna och fria samhälle, att hotet från terrorister måste beaktas då terroristgrupper inte sällan finansierar sin verksamhet med vinning av illegal verksamhet och att den kontroll som sker av transaktioner genom bl.a. kredit- och finansinstitut kan leda till att medel som är avsedda för att finansiera terrorism i stället förflyttas fysiskt för att undgå upptäckt, vilket ställer krav på ökad kontroll av förflyttning av kontanta medel. (Se prop. 2020/21:184 s. 29 och prop. 2006/07: 68 s. 24). Samma skäl kan åberopas när det gäller in- och utförsel av kontanta medel över gränsen till ett annat EU-land. Syftet med att införa en möjlighet för Tullverket att kontrollera oledsagade kontanta medel får därför, på samma sätt som motsvarande reglering vid den yttre gränsen och av de skäl som anförts beträffande kontroll av anmälnings-skyldigheten (se avsnitt 7.7.1), anses godtagbart i ett demokratiskt samhälle. För att på ett effektivt sätt kunna kontrollera oledsagade kontanta medel är det nödvändigt att tulltjänstemän ges befogenhet att undersöka försändelser som förs in i eller ut ur landet från eller till ett annat EU-land. Det intrång som förslaget kan innebära för den enskilde motsvarar det som redan gäller enligt de befogenheter Tullverket har att undersöka försändelser för att kontrollera anmälnings-skyldigheten enligt inregränslagen. Vid en avvägning mellan den enskildes rätt till förtrolig kommunikation och samhällets intresse av att bekämpa allvarlig brottslighet anser jag att det allmännas intresse väger tyngre. Mot denna bakgrund gör jag bedömningen att en reglering om kontroll av oledsagade kontanta medel är förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Tullverkets befogenheter vid den inre gränsen bör överensstämja med de befogenheter som myndigheten har vid den yttre gränsen

Som framgår i avsnitt 7.4 är min utgångspunkt att bestämmelserna bör utformas på sätt som motsvarar det regelverk som i dag gäller vid in- och utförsel av kontanta medel över den yttre gränsen. För att kontrollera om det finns sådana medel för vilka en redovisning kan begäras enligt inregränslagen bör en tulltjänsteman få kontrollera försändelser, behållare eller transportmedel som kan innehålla oledsagade kontanta medel om de passerar gränsen till eller från ett annat land inom EU. Det innefattar, på samma sätt som vid den yttre gränsen, t.ex. containrar, oledsagat bagage, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras och alla former av oledsagade försändelser såsom paket, kurirleveranser, brev och liknande försändelser (se prop. 2020/21:184 s. 28 och prop. 2023/24:132 s. 438–439).

Kontroller vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat EU-land får som nämnts inte ske slumpmässigt. I avsnitt 7.7.1 har därför föreslagits ett förtydligande av att förbudet mot slumpmässiga kontroller i 6 kap. 1 § tullbefogenhetslagen även gäller kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen.

Av de skäl som anges i avsnitt 7.7.1 bör det vara möjligt för Tullverket att få bistånd av Polismyndigheten och Kustbevakningen även vid dessa kontroller.

7.7.3 Kvarhållande av kontanta medel

Mina förslag: Tullverket ska få tillfälligt kvarhålla oledsagade kontanta medel i avvaktan på att en redovisning av dessa lämnas in. Tullverket ska vidare få tillfälligt hålla kvar kontanta medel om skyldigheten att anmäla eller redovisa kontanta medel inte har fullgjorts eller om det finns tecken på att de kontanta medlen, oavsett belopp, har anknytning till brottsliga handlingar. Tiden för tillfälligt kvarhållande får inte överstiga 30 dagar. Tiden får förlängas till högst 90 dagar om det är nödvändigt och proportionerligt. Om beslutet att kvarhålla kontanta medel inte förlängs, eller om det inte längre finns grund för kvarhållande, ska Tullverket genast informera den från vilken medlen hålls kvar om att de kan hämtas.

När Polismyndigheten och Kustbevakningen medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet ska tjänstemän vid dessa myndigheter ha motsvarande befogenheter.

Skälen för mina förslag

Tullverkets befogenheter vid den inre gränsen

En tulltjänsteman har i dag rätt att omhänderta en vara bl.a. om det behövs för att genomföra en kontroll vid den inre gränsen eller om varan inte får föras in till eller ut från Sverige till följd av att varan omfattas av förbud eller villkor. Regleringen som finns i 17 § inregränslagen föreslås föras in i 4 kap. 9 § tullbefogenhetslagen (se prop. 2023/24:132).

Kvarhållande av kontanta medel vid den yttre gränsen

Om oledsagade kontanta medel till ett värde om minst 10 000 euro förs in i eller ut ur unionen får Tullverket enligt artikel 4 i EU:s kontantkontrollförordning begära att en redovisning lämnas inom 30 dagar. Vidare följer av bestämmelsen att myndigheten får tillfälligt kvarhålla medlen till dess att redovisningen lämnas.

Av artikel 7 i förordningen följer att för det fall anmälnings- eller redovisningsskyldigheten inte har fullgjorts, eller om det finns tecken på att de kontanta medlen, oavsett belopp, har anknytning till brottsliga handlingar, får de behöriga myndigheterna (dvs. bl.a. Tullverket) tillfälligt kvarhålla kontanta medel genom ett administrativt beslut för att fastslå om omständigheterna i fallet rättfärdigar fortsatt kvarhållande.

Som anges i avsnitt 7.1 följer det av artikel 7 att Tullverket tillfälligt får hålla kvar kontanta medel genom ett administrativt beslut i längst 30 dagar om skyldigheten att anmäla ledsagade kontanta medel eller skyldigheten att redovisa oledsagade kontanta medel inte har fullgjorts. Kvarhållande enligt bestämmelsen får också ske om det finns tecken på att de kontanta medlen, oavsett belopp, har anknytning till brottsliga handlingar (dvs. någon av de handlingar som förtecknas i artikel 3.4 i fjärde penningtvättsdirektivet, se definitionen av *brottsliga handlingar* i artikel 2.1 j). Det rör sig om bl.a. terroristbrottslighet, narkotikabrott, narkotikasmuggling och andra brott som är belagda med frihetsstraff eller frihetsberövande åtgärd med en högsta straffsats på mer än ett år. Det tillfälliga kvarhållandet får vidare enligt artikel 7 i kontantkontrollförordningen förlängas till högst 90 dagar under förutsättning att Tullverket har gjort en grundlig bedömning av nödvändigheten och proportionaliteten av ett ytterligare tillfälligt kvarhållande. Vidare följer av bestämmelserna att om ett beslut om att tillfälligt hålla kvar kontanta medel inte förlängs eller om det inte längre finns grund för kvarhållande ska Tullverket genast informera den från vilken medlen hålls kvar om att de kan hämtas. Bestämmelserna i kontantkontrollförordningen kompletteras av nationell reglering i 4 kap. 53 § tullagen som enligt förslag ska föras in i 3 kap. 28 § tullbefogenhetslagen (se prop. 2023/24:132).

Kvarhållande av kontanta medel vid den inre gränsen är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter

Tullverket behöver, enligt den bedömning som görs i avsnitt 7.4, kunna kvarhålla kontanta medel som upptäcks vid en kontroll för att undersöka om det finns omständigheter som gör att det finns skäl för ytterligare åtgärder. En motsvarande befogenhet att tillfälligt kvarhålla kontanta medel som i dag finns vid in- och utförsel av kontanta medel vid den yttre gränsen bör därför införas även vid den inre gränsen för att regleringen ska få den effekt som eftersträvas.

För att kunna införa en möjlighet att tillfälligt omhänderta kontanta medel som förs in eller ut över gräns mot ett annat EU-land måste regleringen utgöra en tillåten inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna, främst skyddet för egendom i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. En reglering med motsvarande innebörd finns i EU:s rättighetsstadga. Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till

respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folk-rättens allmänna grundsatser. Skyddet för egendom får dock inskränkas genom lagstiftning i de fall staten finner det nödvändigt att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter eller viten.

De skäl som anförts beträffande införandet av befogenheter att kontrollera anmälningsskyldigheten och redovisningsskyldigheten gör sig gällande även avseende kvarhållande av kontanta medel som påträffas vid kontrollen. Det finns ett starkt samhällsintresse av att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett införande av bestämmelser om kvarhållande av kontanta medel syftar bl.a. till att bekämpa sådan brottslighet. Genom att Tullverket kan hålla kvar medlen tillfälligt möjliggörs bl.a. en undersökning av var de kontanta medlen kommer ifrån, kontroll av dokumentation och förfrågningar till andra myndigheter. Om en möjlighet att kvarhålla kontanta medel som påträffas vid en kontroll inte införs kommer det att innebära att medlens eventuella anknytning till brottslig verksamhet aldrig kommer att kunna utredas. Med hänsyn till den allvarliga brottslighet det kan vara fråga om måste syftet med att införa en möjlighet för Tullverket att tillfälligt hålla kvar kontanta medel, på samma sätt som motsvarande reglering vid den yttre gränsen och av de skäl som angetts beträffande kontroll av kontanta medel, anses godtagbart (se avsnitt 7.7.1 och 7.7.2). För att regleringen om anmälan, redovisning och kontroll av kontanta medel ska bli verkningsfull är det nödvändigt att Tullverket ges möjlighet att besluta om ett tillfälligt kvarhållande. Det intrång som förslaget kan innebära för den enskilde får anses motsvara det som gäller enligt de befogenheter Tullverket har att omhänderta varor. Samhällets intresse av att bekämpa grov brottslighet väger enligt min bedömning tyngre än intrånget för den enskilde. En reglering om tillfälligt kvarhållande av kontanta medel bedöms därmed förenlig med grundläggande fri- och rättigheter.

Befogenheten bör överensstämma med den som gäller vid den yttre gränsen

Bestämmelserna bör, som framgår av avsnitt 7.4, i så stor utsträckning som möjligt utformas på sätt som överensstämmer med de bestämmelser som reglerar in- och utförsel av kontanta medel vid den yttre gränsen. Tullverket bör således ges möjlighet att kvarhålla oledsagade kontanta medel tillfälligt i avvaktan på att en redovisning av dessa lämnas in. Om kontanta medel inte kan hållas kvar i en sådan situation skulle vidare åtgärder sannolikt omöjliggöras. Tullverket bör även kunna hålla kvar kontanta medel för vilka anmälnings- eller redovisningsskyldigheten inte fullgjorts samt kontanta medel som avser belopp under tröskelvärdet, om det finns tecken på anknytning till brott. För att ha möjlighet att undersöka om omständigheterna motiverar ett fortsatt kvarhållande måste perioden för kvarhållande, på samma sätt som gäller vid yttre gräns, ge utrymme för olika åtgärder. Tullverket kan, för att kontrollera att anmälnings- eller redovisningsskyldigheten har fullgjorts, behöva kontrollera de kontanta medlens ursprung, bedöma äktheten av och översätta olika dokument samt

göra förfrågningar till utländska myndigheter och banker. Den person som medför de kontanta medlen kan också behöva få tid på sig att komplettera sin anmälan eller lämna en förklaring till de uppgifter som lämnats för att Tullverket ska kunna bedöma riktigheten av uppgifterna i anmälan. Liknande åtgärder kan behöva vidtas om det finns tecken på att kontanta medel som understiger 10 000 euro har anknytning till brottsliga handlingar (jfr prop. 2020/21:184 s. 34).

Med brottsliga handlingar bör i detta sammanhang avses detsamma som i EU:s kontantkontrollförordning (se definitionen av *brottsliga handlingar* i artikel 2.1 j). För att bedöma om kontanta medel har anknytning till brottsliga handlingar är sådana omständigheter som angetts som exempel i förarbetena till bestämmelserna om kvarhållande enligt kontantkontrollförordningen relevanta. Det kan exempelvis vara fråga om omständigheter som kan knytas t.ex. till bäraren, mottagaren eller avsändaren av de kontanta medlen. Det kan också röra sig om omständigheter kring hur medlen transporterats, t.ex. att de gömts eller att belopp som ligger precis under gränsen för anmälningsskyldighet förs ut ur landet ofta. Även kunskap om tidigare kriminalitet, personens svar på frågor som ställs eller hur personen uppträder vid kontrollen kan beaktas. Tips från allmänheten och andra myndigheter och tidigare erfarenheter rörande t.ex. mottagarlandet kan också ligga till grund för bedömningen. (Se prop. 2020/21:184 s. 36.)

Perioden för kvarhållande bör begränsas till den kortast möjliga tid som krävs för att kunna fastställa om det finns anledning att vidta andra åtgärder, såsom att de kontanta medlen ska tas i beslag av en brottsbekämpande myndighet på grund av misstanke om brott. Det kan vara fråga om åtgärder som i vissa fall kan dra ut på tiden, såsom kontakter med andra länder, översättning av dokument eller identifiering av och kontakt med avsändare och mottagare av oledsagade kontanta medel. Tiden för det tillfälliga kvarhållandet bör därför inte sättas alltför snävt. I förarbetena till införandet av regleringen om tillfälligt kvarhållande av kontanta medel vid den yttre gränsen bedömdes 30 dagar, som är den längsta tid som medges enligt kontantkontrollförordningen, vara en väl avvägd tidsfrist (se prop. 2020/21:184 s. 37). Eftersom samma utredningsåtgärder kan bli aktuella vid ett kvarhållande vid gränsen mot ett annat EU-land som vid gränsen mot tredjeländ saknas det skäl att göra en annan bedömning än den som gjordes då. På samma sätt som vid kvarhållande vid den yttre gränsen bör Tullverket vidare, om det bedöms vara nödvändigt och proportionerligt, ges möjlighet att förlänga tiden till högst 90 dagar. Oavsett dessa tidsfrister ska de kontanta medlen dock inte hållas kvar längre än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet. Utredningen bör därför göras så snabbt det går så att medlen hålls kvar under så kort tid som möjligt. Det bör, på samma sätt som föreslagits beträffande kvarhållande vid den yttre gränsen enligt 3 kap. 28 § tullbefogenhetslagen, framgå att om ett beslut om kvarhållande inte förlängs eller om det inte längre finns grund för kvarhållande ska Tullverket genast informera den enskilde om att medlen kan hämtas.

När det gäller bistånd av Polismyndigheten och Kustbevakningen hänvisas till den bedömning som görs i avsnitt 7.7.1.

Det finns i dag en bestämmelse i 6 kap. 2 § första stycket 2 tullagen som reglerar att bl.a. beslut om tillfälligt kvarhållande av kontanta medel kan

överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Regeringen har i förarbetena till den nya tullbefogenhetslagen angett att utgångspunkten bör vara att de allmänna bestämmelserna om överklagande i 40–44 §§ förvaltningslagen ska gälla och har därför inte föreslagit någon särskild reglering om överklagande av beslut i tullbefogenhetslagen (se prop. 2023/24:132 s. 254–255). Tullverkets beslut om tillfälligt kvarhållande kommer därmed, precis som andra beslut enligt den föreslagna tullbefogenhetslagen, att kunna överklagas enligt förvaltningslagens bestämmelser. Någon särskild reglering om överklagande av dessa beslut behövs därför inte.

7.8 Tullverkets anmälan

Mina förslag: Om anmälningsskyldigheten eller redovisningsskyldigheten inte har fullgjorts ska Tullverket upprätta en anmälan. Tullverket ska också upprätta en anmälan om myndigheten påträffar kontanta medel till ett värde som understiger 10 000 euro och det finns tecken på att de kontanta medlen har anknytning till en brottslig handling. Anmälan ska ske skriftligt eller elektroniskt. Tullverkets anmälan ska innehålla samma uppgifter som den anmälan eller redovisning som ska göras av den som för kontanta medel över gränsen till Sverige från ett annat EU-land eller från Sverige till ett annat EU-land.

När Polismyndigheten och Kustbevakningen bistår Tullverket med kontroller av kontanta medel vid den inre gränsen ska de ha samma skyldighet som Tullverket att upprätta en anmälan. Uppgifterna i en sådan anmälan ska lämnas till Tullverket.

Skälen för mina förslag

Tullverkets skyldighet att upprätta en anmälan och registrera information vid den yttre gränsen

Av artikel 5.3 i EU:s kontantkontrollförordning framgår att för det fall skyldigheten att anmäla ledsagade kontanta medel enligt artikel 3 eller skyldigheten att redovisa oledsagade kontanta medel enligt artikel 4 inte har fullgjorts ska de behöriga myndigheterna (dvs. Tullverket) skriftligen eller i elektronisk form upprätta en anmälan på tjänstens vägnar. En anmälan eller redovisning ska inte anses fullgjord om den information som uppgetts är oriktig eller ofullständig eller de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll. En redovisning ska inte heller anses fullgjord om den inte lämnas före tidsfristens utgång. (Se artikel 3 och 4 i förordningen.)

Om Tullverket upptäcker en bärare med kontanta medel till ett belopp som understiger 10 000 euro eller konstaterar att oledsagade kontanta medel till ett belopp som understiger 10 000 euro förs in eller ut ur unionen, och det finns tecken på att de kontanta medlen har anknytning till en brottslig handling, ska myndigheten registrera den informationen (se artikel 6.1 och 6.2 i kontantkontrollförordningen). Med brottsliga handlingar avses även i detta sammanhang någon av de handlingar som anges i artikel 3.4 i fjärde penningtvättsdirektivet. Som framgår i avsnitt

7.7.3 kan det röra sig om t.ex. terroristbrottslighet, narkotikabrott, narkotikasmuggling och andra brott som är belagda med frihetsstraff eller frihetsberövande åtgärd med en högsta straffsats på mer än ett år.

De anmälningar som Tullverket ska upprätta och den information som ska registreras ska innehålla samma typ av uppgifter som en anmälan eller redovisning enligt artiklarna 3.2 och 4.2 i kontantkontrollförordningen.

Brott mot anmälnings- eller redovisningsskyldigheten enligt kontantkontrollförordningen straffbeläggs som tullförseelse enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 tullagen (se avsnitt 7.11) och för att straff ska kunna dömas ut krävs det att Tullverket har upprättat en anmälan om att skyldigheten inte har uppfyllts. Uppgifterna i de upprättade anmälningarna ska enligt artikel 9 i förordningen registreras och översändas till medlemsstatens finansunderrättelseenhet, vilket för Sveriges del är finanspolissektionen vid Polismyndigheten (se artikel 2.1 k i kontantkontrollförordningen, 4 kap. 5 § penningtvättslagen och 32 § förordning [2022:1718] med instruktion för Polismyndigheten). Anmälningar som har upprättats på tjänstens vägnar enligt artikel 5.3 ska översändas till de behöriga myndigheterna i alla andra medlemsstater (se artikel 10.1 a i kontantkontrollförordningen).

Även de uppgifter om in- och utförsel av kontanta medel under tröskelvärdet som har anknytning till brott som Tullverket har skyldighet att registrera ligger till grund för informationsöverföringen till Polismyndigheten, övriga medlemsstater och, i vissa fall, Europeiska kommissionen. Därtill är registreringen av information och uppgifter i dessa situationer en förutsättning för att Tullverket ska kunna vidta de åtgärder som en misstanke om anknytning till brottslig handling innebär.

Regleringen vid den inre gränsen bör överensstämma med den som gäller vid den yttre gränsen

Sådana uppgifter som Tullverket registrerar i anmälningar som upprättas med stöd av artikel 5.3 samt de uppgifter som registreras med stöd av artikel 6.1 och 6.2 i kontantkontrollförordningen, har betydelse även vid den inre gränsen när det gäller åtgärder vid misstanke om brott och informationsutbyte med Polismyndigheten. Av den anledningen behövs det även vid den inre gränsen en reglering som föreskriver en skyldighet för Tullverket att upprätta en anmälan om anmälnings- eller redovisningsskyldigheten inte har fullgjorts. Det bör också finnas en skyldighet för Tullverket att registrera uppgifter om kontanta medel (ledsagade eller oledsagade) som understiger 10 000 euro om det finns misstanke om att de kontanta medlen har anknytning till brottslig handling.

I EU:s kontantkontrollförordning är bestämmelserna som reglerar de behöriga myndigheternas skyldigheter att vidta åtgärder när anmälnings- eller redovisningsskyldigheten inte fullgjorts (se artikel 5.3 i förordningen) respektive när kontanta medel till ett belopp som understiger 10 000 euro påträffas och det finns tecken på att de kontanta medlen har anknytning till brottslig handling (artikel 6.1 och 6.2 i förordningen), något olika utformade. Vid bristande anmälnings- och redovisningsskyldighet ska en anmälan upprättas på ”tjänstens vägnar” medan uppgifterna ska registreras när det finns tecken på att de kontanta medlen har anknytning till brottslig handling. Att olika uttryckssätt använts förklarar varken i skälen till

förordningen eller i de svenska förarbetena med anledning av den nya förordningen (prop. 2020/21:184) men hänger troligen samman med att det inte finns någon anmälningsskyldighet för den som för in eller ut ett belopp som understiger tröskelvärdet. Det framstår emellertid som att syftet med att upprätta en anmälan respektive registrera de aktuella uppgifterna är detsamma. Vidare är det samma typ av uppgifter som efterfrågas i samtliga situationer. Enligt uppgift från Tullverket hanterar myndigheten de olika situationerna likadant. Oavsett om myndigheten upprättar en anmälan ”på tjänstens vägnar” eller om den registrerar uppgifter på grund av misstänkt anknytning till brottslig handling, rapporteras uppgifterna i samma webbformulär som används av en resande som anmäler kontanta medel eller av en person som redovisar oledsagade kontanta medel. Skillnaden i hanteringen är att Tullverket når webbformuläret via en länk från myndighetens intranät och att det i myndighetens version av formuläret finns ett avsnitt benämnt tjänsteanteckningar i vilket det ska anges vilket eller vilka skäl det finns för att upprätta anmälan. Exempel på sådana skäl är utebliven anmälan, oriktig eller ofullständig anmälan, att beloppet understiger tröskelvärdet eller har anknytning till brottsliga handlingar. I nämnda avsnitt finns det också ett fält som är benämnt övrigt, i vilket myndigheten kan fylla i sådan självständig information som inte registreras som en avvikelse och därmed inte delas med övriga medlemsstater.

Mot denna bakgrund finns det enligt min bedömning ingen anledning att i den regleringen som nu föreslås göra någon åtskillnad mellan de olika situationerna. Det bör därför införas en reglering som innebär en skyldighet för Tullverket att upprätta en anmälan i samtliga fall där det finns en skyldighet att dokumentera uppgifter. Bestämmelserna bör införas i 4 kap. i den tullbefogenhetslagen närmast efter den föreslagna bestämmelsen om Tullverkets befogenhet att tillfälligt kvarhålla kontanta medel.

Den anmälan som Tullverket ska göra bör i så stor utsträckning som möjligt innehålla samma uppgifter som en anmälan eller redovisning som görs av den som för kontanta medel över gränsen till Sverige från ett annat EU-land eller från Sverige till ett annat EU-land. För att åstadkomma en så smidig och enkel hantering som möjligt för Tullverket gällande de omständigheter som medför en skyldighet för myndigheten att upprätta en anmälan om kontanta medel vid den inre gränsen, bör hanteringen motsvara den som gäller vid den yttre gränsen. Ett liknande anmälningsskema som används vid den yttre gränsen när myndigheten anmäler på tjänstens vägnar enligt artikel 5.3 eller registrerar uppgifter enligt artikel 6 i kontantkontrollförordningen, bör därför användas vid den inre gränsen och anmälan bör kunna upprättas skriftligt eller i elektronisk form. Det finns dock inte något behov att i lag reglera i detalj hur anmälningsskeman ska se ut eller exakt vilka uppgifter den ska innehålla. Den myndighet regeringen bestämmer bör i stället bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om detta. Tullverket får enligt förslaget till 7 kap. 3 § i tullbefogenhetsförordningen meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av 3–6 kap. tullbefogenhetslagen (se SOU 2022:48 s. 98). Något ytterligare bemyndigande bedöms inte behövas.

Medverkan av Polismyndigheten och Kustbevakningen

Som framgår i avsnitt 7.7.1 är även Polismyndigheten och Kustbevakningen behöriga myndigheter när dessa bistår Tullverket med kontroller av kontanta medel vid den yttre gränsen (se 4 kap. 3 § tullagen som framöver föreslås föras in i 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen). Om dessa myndigheter vid genomförandet av en kontrollåtgärd upptäcker sådana omständigheter som utgör grund för registrering och bearbetning av information enligt kontantkontrollförordningen, ska dessa uppgifter lämnas ut till Tullverket (se 4 kap. 17 § tullförordningen som framöver föreslås införas i 2 kap. 6 § i den nya tullbefogenhetsförordningen, se SOU 2022:48 s. 95).

Det saknas anledning att göra en annan bedömning när det gäller kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen. I avsnitt 7.7.1 har jag föreslagit ett tillägg i 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen för att möjliggöra att de befogenheter som föreslås för Tullverket att kontrollera kontanta medel också ska gälla polismän och kustbevakningstjänstemän när de medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet. För att den skyldighet som föreslås gälla för Tullverket att upprätta en anmälan enligt ovan, även ska gälla för Polismyndigheten och Kustbevakningen när dessa myndigheter bistår Tullverket med kontroller av kontanta medel vid den inre gränsen, föreslår jag att det i 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen görs ett tillägg med denna innebörd. För att möjliggöra att även uppgifterna i de anmälningar som Polismyndigheten och Kustbevakningen upprättar kan lämnas ut till Tullverket, föreslår jag att det införs en ny bestämmelse i 3 kap. i den föreslagna tullbefogenhetsförordningen med denna innebörd.

7.9 Sekretess och uppgiftsskyldighet till Polismyndigheten

Mitt förslag: Det ska införas en bestämmelse om skyldighet för Tullverket att lämna de uppgifter som myndigheten erhåller eller själv registrerar med anledning av den föreslagna anmälnings- och redovisningsskyldigheten vid den inre gränsen till Polismyndigheten. Uppgifterna ska lämnas skyndsamt och senast 15 arbetsdagar efter den dag då uppgifterna registrerades hos Tullverket.

Skälen för min bedömning

Uppgiftsskyldigheten till Polismyndigheten enligt EU:s kontantkontrollförordning

Av artikel 9 i EU:s kontantkontrollförordning framgår det att de behöriga myndigheterna (dvs. Tullverket) ska registrera den information som erhålls i enlighet med artiklarna 3, 4, 5.3 och 6 och översända den till finansunderrättelseenheten. Informationen ska översändas i enlighet med de tekniska regler som avses i artikel 16.1 c i förordningen. Det följer av hänvisningen till den bestämmelsen att informationsutbytet ska ske via tullinformationssystemet (TIS) inrättat genom artikel 23 i rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd

mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen. Av artikel 9.3 i kontantkontrollförordningen framgår vidare att de behöriga myndigheterna ska översända den aktuella informationen så fort som möjligt, och senast 15 arbetsdagar efter den dag då informationen erhöles. I praktiken går det till på det sättet att de uppgifter som Tullverket erhåller med anledning av artikel 3 (anmälningsskyldigheten) och 4 (redovisningsskyldigheten) eller registrerar i enlighet med artikel 5.3 (upprättandet av anmälan på tjänstens vägnar vid utebliven anmälan eller redovisning) och 6 (belopp under tröskelvärde som misstänks ha anknytning till brottslig handling) registreras i Tullverkets anmälningstjänst på myndighetens webbplats. Uppgifterna förs automatiskt över till det EU-gemensamma systemet TIS+. Polismyndigheten har åtkomst till TIS+ och hämtar själv den aktuella informationen. Tullverket utför således ingen manuell överföring av den aktuella informationen till Polismyndigheten, vilket var fallet i början av tillämpningen av kontantkontrollförordningen innan de tekniska förutsättningarna var på plats.

Sekretess för uppgifterna

Av 27 kap. 2 § första stycket 1 och 3 § offentlighets- och sekretesslagen följer att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i särskilt ärende om revision eller annan kontroll i fråga om skatt samt annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte omfattas av 1 §. Sekretessen gäller för uppgift hos Tullverket, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men, dvs. med ett omvänt skaderekvisit. De uppgifter som behandlas av Tullverket enligt kontantkontrollförordningen utgör enligt bedömningar i förarbetena uppgifter i annan verksamhet som avser tullkontroll (se prop. 2006/07:68 s. 37–38 och prop. 2020/21:184 s. 40). Samma bedömning görs beträffande de uppgifter som nu är aktuella. Det finns därmed inte något behov av att införa ytterligare sekretessbestämmelser.

Regleringen vid den inre gränsen bör överensstämma med den som gäller vid den yttre gränsen

De föreslagna bestämmelserna i inregränslagen (anmälnings- respektive redovisningsskyldigheten) och tullbefogenhetslagen (Tullverkets skyldighet att upprätta anmälan på eget initiativ) innebär att motsvarande uppgifter om in- och utförsel av kontanta medel vid den inre gränsen som Polismyndigheten i dag får del av när det gäller den yttre gränsen kommer att finnas hos Tullverket. Ett av syftena med insamlingen av uppgifterna vid den yttre gränsen är att de ska göras tillgängliga för den myndighet som har ansvar för att bekämpa penningtvätt, dvs. Polismyndigheten. De uppgifter som ska samlas in enligt det förslag som lämnas i denna promemoria kommer, på samma sätt som de uppgifter som erhålls vid den yttre gränsen, att vara av stort värde för Polismyndigheten i arbetet med att bekämpa penningtvätt. Uppgifterna kan analyseras och jämföras med information som Polismyndigheten erhåller från annat håll och utgör på så sätt en viktig pusselbit i myndighetens arbete med att förebygga och

förhindra penningtvätt och annan allvarlig brottslighet. Uppgifterna bör därför lämnas ut till Polismyndigheten. När det gäller tiden för uppgiftslämnandet saknas det anledning att ha en annan tidsgräns än den som gäller för uppgiftsskyldigheten vid den yttre gränsen. Uppgifterna bör därför lämnas skyndsamt och senast 15 arbetsdagar efter den dag då uppgifterna registrerades hos Tullverket.

Som beskrivits i avsnitt 7.8 ska Polismyndigheten och Kustbevakningen, när dessa myndigheter bistår Tullverket och medverkar vid kontroll av kontanta medel vid den yttre gränsen och i samband med detta uppmärksammar omständigheter som utgör grund för registrering och bearbetning av information, lämna dessa uppgifter till Tullverket (se 4 kap. 17 § tullförordningen som framöver föreslås regleras i 2 kap. 6 § i föreslagen tullbefogenhetsförordning). Det är alltså Tullverket som ska översända informationen till Polismyndigheten, även om det är Polismyndigheten eller Kustbevakningen som erhållit den (se prop. 2020/21:184 s. 40). Det saknas anledning att föreslå en avvikande reglering när det gäller översändandet av de uppgifter som erhållits vid kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen.

Som angetts omfattas uppgifterna av sekretess enligt 27 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. En sekretessbelagd uppgift får enligt den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Som framgått finns det behov av ett regelbundet utlämnande av uppgifter från Tullverket till Polismyndigheten. Ett sådant rutinmässigt informationsutbyte ska som regel vara författningsreglerat (se prop. 1979/80:2 Del A s. 327). En bestämmelse som innebär en skyldighet för Tullverket att lämna ut de uppgifter som förekommer i anmälningar och redovisningar och som Tullverket registrerar på eget initiativ till Polismyndigheten bör därför införas. Enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En bestämmelse om att Tullverket är skyldigt att lämna uppgifter till Polismyndigheten bryter således sekretessen. Frågan är var en sådan bestämmelse ska införas. Det finns en bestämmelse om skyldighet för Tullverket att lämna uppgifter till Skatteverket i 4 § förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Lagstiftningen om dataskydd i Tullverkets verksamhet är emellertid föremål för översyn. Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden har föreslagit att bestämmelsen om uppgiftslämnande ska föras in i en ny förordning, förordningen om utlämnande av uppgifter från Tullverket (se SOU 2023:100). Även uppgiftsskyldigheter som i dag regleras i tullagen föreslås tas in i den nya förordningen. Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. För att möjliggöra att de förslag som lämnas i denna promemoria ska kunna träda i kraft före den nya dataskyddsregleringen för Tullverket föreslår jag därför att bestämmelsen tills vidare förs in i inregränsförordningen. Om förslaget om en ny dataskyddsreglering för Tullverket antas kan det övervägas om bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i stället ska föras in i den nya regleringen om utlämnande av uppgifter från Tullverket.

7.10 Behandling av personuppgifter

Mitt förslag: Det ska införas en kompletterande bestämmelse om att uppgifter som förekommer i anmälningar och redovisningar av kontanta medel som förs in till Sverige från ett annat EU-land eller ut från Sverige till ett annat EU-land får behandlas i tulldatabasen.

Min bedömning: Den befintliga reglering som finns på personuppgiftsområdet är i övrigt tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av de förslag som lämnas i denna promemoria.

Skälen för mitt förslag och min bedömning

Tillämplig lagstiftning för personuppgiftsbehandling

Enligt skäl 33 andra stycket i ingressen till EU:s kontantkontrollförordning bör allt utlämnande, all insamling, överföring, förmedling och annan behandling av personuppgifter inom ramen för förordningen omfattas av bestämmelserna i bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), nedan kallad EU:s dataskyddsförordning. Den personuppgiftsbehandling som Tullverket utför vid kontroll av kontanta medel vid den yttre gränsen enligt kontantkontrollförordningen, sker alltså med stöd av EU:s dataskyddsförordning. För Tullverkets behandling av personuppgifter finns bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (tulldatalagen) och förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (tulldataförordningen). Lagstiftningen om dataskydd i Tullverkets verksamhet är, som framgått, under översyn. Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden har föreslagit att en ny lag, tulldatalagen, med tillhörande förordning ska införas (se SOU 2023:100). Samtidigt föreslås att de nuvarande författningarna ska upphävas. Utredningen föreslår att den nya lagstiftningen ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Syftet med en reglering som ger Tullverket befogenhet att kontrollera kontanta medel även vid den inre gränsen är att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism och återinvestering i ny grov brottslighet i landet. Tullverkets kontrollbefogenhet grundar sig i sin tur på att det införs en anmälnings- och redovisningsskyldighet vid den inre gränsen. Det är alltså själva anmälnings- och redovisningsskyldigheten som kontrollen tar sikte på och inte den eventuella brottslighet som kan ligga bakom. Det är därför fråga om ett administrativt förfarande. Detta innebär att även den personuppgiftsbehandling som Tullverkets befogenhet att kontrollera kontanta medel vid den inre gränsen kommer att medföra, kommer att ske med stöd av EU:s dataskyddsförordning och de kompletterande bestämmelserna i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till

EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen), tulldatalagen och tulldataförordningen.

Vidare kommer personuppgiftsbehandlingen i huvudsak att motsvara den behandling som sker till följd av Tullverkets befogenhet att kontrollera kontanta medel vid den yttre gränsen. Det är t.ex. fråga om behandling av uppgifter som anmälnings- och redovisningsskyldigheten i de föreslagna bestämmelserna i inregränslagen och tullbefogenhetslagen ger upphov till. Även protokoll från kroppsvisitationer och administrativa beslut om att tillfälligt kvarhålla kontanta medel enligt de föreslagna bestämmelserna i tullbefogenhetslagen medför behandling av personuppgifter. Detsamma gäller informationsöverföringen till Polismyndigheten.

När Tullverket i dag finner tecken på att kontanta medel som upptäcks vid den yttre gränsen har anknytning till brottsliga handlingar och det finns anledning att vidta ytterligare åtgärder (utöver ett tillfälligt kvarhållande) för att utreda eventuell brottslighet (såsom undersökningar eller beslagtagande av kontanta medel på grundval av andra rättsliga instrument) övergår verksamheten till att bli brottsbekämpande och bl.a. brottsdatalagen (2018:1177) blir då tillämplig. Den behandling som i en sådan situation blir aktuell ligger utanför den behandling som EU:s kontantkontrollförordning ger upphov till (jfr prop. 2020/21:184 s. 44). På samma sätt kommer det att förhålla sig vid kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen. Den eventuella brottslighet som det i sådana fall kan bli fråga om är det vanligtvis inte Tullverket som utreder utan ärendet överlämnas till Polismyndigheten för vidare åtgärd. Som anges i avsnitt 7.4 kommer Tullverket enligt förslag däremot framöver att ges vissa möjligheter att biträda åklagare i förundersökningar om bl.a. penningtvättsbrott.

De föreslagna bestämmelserna i inregränslagen och tullbefogenhetslagen som möjliggör för Tullverket att utföra kontroller riktade mot in- och utförsel av kontanta medel vid den inre gränsen, berör i första hand fysiska personer som medför kontanta medel och anmäler dessa när de reser in i eller ut ur Sverige, eller som ombeds att lämna en redovisning för oledsagade kontanta medel som förs in i eller ut ur Sverige. Bestämmelserna kan däremot också beröra juridiska personer i den utsträckning dessa är ägare till de kontanta medlen eller, i fråga om oledsagade kontanta medel, är avsändare eller mottagare av medlen (se avsnitt 7.6). Vissa bestämmelser i tulldatalagen gäller även vid behandling av uppgifter om juridiska personer (se 1 kap. 1 § andra stycket i nyss nämnda lag).

Tullverket är den myndighet i Sverige som i första hand behandlar personuppgifter till följd av EU:s kontantkontrollförordning. Tullverket kommer också att vara den myndighet som i första hand kommer att behandla sådana personuppgifter som de föreslagna bestämmelserna om möjlighet att ingripa mot kontanta medel vid den inre gränsen ger upphov till. I de fall Polismyndigheten och Kustbevakningen kommer att medverka i Tullverkets kontrollverksamhet kommer även dessa myndigheter att behandla personuppgifterna med stöd av EU:s dataskyddsförordning. På samma sätt förhåller det sig i dag när dessa myndigheter medverkar i Tullverkets kontroll av kontanta medel vid den yttre gränsen.

Rättslig grund för behandling av personuppgifter

Av artikel 6.1 i EU:s dataskyddsförordning framgår det att behandling enligt förordningen endast är laglig om åtminstone ett av villkoren i artikeln är uppfyllt. Ett sådant villkor är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige och ett annat villkor är att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (se artikel 6.1 c och e). Den personuppgiftsbehandling som de föreslagna bestämmelserna i inregränslagen och tullbefogenhetslagen kommer att medföra är nödvändig för att Tullverket ska kunna fullgöra den rättsliga förpliktelsen att kontrollera kontanta medel vid den inre gränsen. Eftersom bestämmelserna bl.a. syftar till att bekämpa brottslighet i form av penningtvätt och finansiering av terrorism samt återinvestering i annan brottslighet i landet, för vilket det finns ett starkt samhällsintresse att förhindra, får behandlingen också anses vara nödvändig för att Tullverket ska kunna utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Det finns således rättslig grund för behandlingen.

Grunden för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e i EU:s dataskyddsförordning ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Reglerna om rättslig grund kompletteras i nationell rätt av bestämmelser i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen ska en rättslig förpliktelse följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. En uppgift av allmänt intresse ska enligt 2 kap. 2 § följa av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Även myndighetsutövning ska framgå av lag eller annan författning. Grunden för den nu aktuella behandlingen fastställs på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen genom de föreslagna bestämmelserna i inregränslagen och tullbefogenhetslagen.

De närmare ändamålen för behandlingen liksom andra specificerade bestämmelser finns i tulldatalagen. Av 1 kap. 4 § 2 i den lagen framgår att uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Tullverket för bl.a. kontrollverksamhet. Uppgifter om personer som omfattas av sådan verksamhet får vidare enligt 2 kap. 2 § samma lag behandlas i tulldatabasen.

I 2 kap. 3 § första stycket tulldatalagen finns en uppräkningslista av vilka uppgifter som får behandlas i tulldatabasen. De uppgifter som får behandlas är följande:

1. en fysisk persons identitet och bosättning,
2. en juridisk persons identitet, säte, firmatecknare och andra företrädare,
3. identitetsbeteckningar för transportmedel, containrar och tankar,
4. tulltaxor,

5. registrering för skatter och avgifter,
6. underlag för tull, annan skatt och avgifter,
7. bestämmande av tull, annan skatt och avgifter,
8. revision och annan kontroll av tull, annan skatt och avgifter,
9. tillstånd och licenser som krävs för import eller export av varor,
10. yrkanden och grunder i ett ärende, och
11. beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende.

Av paragrafens andra stycke framgår att i databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande. De uppgifter som är aktuella att behandla är bl.a. de uppgifter som förekommer i anmälningar och redovisningar enligt de föreslagna bestämmelserna. Det är bl.a. fråga om uppgifter om namn, kontaktuppgifter, födelsedatum, födelseort, nationalitet, typen av och beloppet eller värdet på de kontanta medlen, samt medlens ekonomiska ursprung och avsedda användning. Vidare kan det vara fråga om att behandla uppgifter som förekommer i protokoll avseende kroppsvisitationer såsom uppgift om beslutsfattare, de som deltagit i undersökningen, vem åtgärden riktade sig mot, och vad som i övrigt förekom. Även administrativa beslut om att tillfälligt kvarhålla kontanta medel kan komma att behandlas.

Det kan konstateras att uppräkningsen av vilka uppgifter som får behandlas i tulldatabasen enligt tulldatalagen inte omfattar samtliga de uppgifter som kan bli föremål för behandling med anledning av förslagen. Behandlingen grundar sig inte heller, till skillnad från den som sker med anledning av kontantkontrollförordningen, på ett internationellt åtagande. Bestämmelsen måste därför kompletteras för att personuppgiftsbehandlingen ska ha stöd fullt ut. Ett tillägg bör därför göras som innebär att även uppgifter som behövs med anledning av de nu föreslagna bestämmelserna om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen får behandlas i tulldatabasen.

Med det tillägg som nu föreslås bedöms den behandling av uppgifter i tulldatabasen, som möjligheten för Tullverket att kontrollera kontanta medel vid den inre gränsen kommer att ge upphov till, att vara tillåten. Det kan konstateras att den nya dataskyddsreglering som har föreslagits för Tullverket inte kommer att innehålla någon sådan detaljerad uppräkningsen av vilka uppgifter som är tillåtna att behandla (se SOU 2023:100). Något sådant tillägg som nu föreslagits ovan kommer därmed inte att behöva införas i den nya lagen för att behandlingen ska vara tillåten.

Personuppgiftsbehandling med anledning av uppgiftsskyldigheten till Polismyndigheten

Den informationsöverföring till Polismyndigheten som föranleds av den uppgiftsskyldighet som nu föreslås innebär också en behandling av personuppgifter. Skyldigheten rör uppgifter som erhållits vid tillämpning av de föreslagna bestämmelserna i inregränslagen och tullbefogenhetslagen. Det är bl.a. uppgifter om namn, kontaktuppgifter, födelsedatum och födelseort, nationalitet, typen av och beloppet eller värdet på de kontanta medlen, samt medlens ekonomiska ursprung och avsedda användning. Den rättsliga grunden för behandlingen är i detta fall att behandlingen är nödvändig för att Tullverket ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse (se

artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning). Grunden för behandlingen fastställs vidare på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 1 § dataskyddslagen genom den föreslagna bestämmelsen om Tullverkets uppgiftsskyldighetskyldighet till Polismyndigheten. Av 1 kap. 5 § 3 tulldatalagen framgår vidare att uppgifter som behandlas enligt något av de ändamål som regleras i 1 kap. 4 § även får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Det finns inte några bestämmelser i tulldatalagen som begränsar Tullverkets möjlighet att lämna ut uppgifter till andra myndigheter elektroniskt på medium för automatiserad behandling. Lagstiftningen möjliggör således att uppgifterna lämnas elektroniskt till Polismyndigheten, så länge de allmänna kraven i dataskyddsregleringen är uppfyllda. I tulldataförordningen finns visserligen en bestämmelse som anger att vissa uppgifter om kontroller av kontanta medel enligt EU:s kontantkontrollförordning ska lämnas ut till Polismyndigheten. Bestämmelsen finns under rubriken Utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling, vilket får tolkas som att den avser att reglera formen för utlämnandet. Någon sådan bestämmelse synes inte nödvändig här eftersom det, som redan anförts inte finns någon bestämmelse som begränsar möjligheten till elektroniskt utlämnande till andra myndigheter. Det får också anses självklart att det inte kommer att bli aktuellt med något annat än ett elektroniskt utlämnande i någon form, varför en sådan bestämmelse inte bedöms vara nödvändig.

Längsta tid för behandling av personuppgifter

De personuppgifter som erhålls genom anmälningar och redovisningar samt sådana som Tullverket registrerar när det gäller kontanta medel vid den yttre gränsen ska enligt artikel 13.4 i EU:s kontantkontrollförordning lagras under en period om fem år från och med den dag då uppgifterna erhölls. Efter utgången av perioden ska uppgifterna raderas. Lagringsperioden får enligt artikel 13.5 under vissa förutsättningar förlängas en gång med en period som inte överstiger tre år.

Uppgifter och handlingar ska enligt tulldatalagen gallras senast sex år efter utgången av det kalenderår då uppgifterna eller handlingarna behandlades i databasen första gången. Föreskrifter om längre tid för bevarande av vissa uppgifter kan dock finnas i annan författning. Riksarkivet får meddela föreskrifter om längre bevarandetid (2 kap. 10 § tulldatalagen och 8 § tulldataförordningen). Bestämmelserna synes ge utrymme för den behandling som är nödvändig av de nu aktuella uppgifterna. Någon ytterligare reglering bedöms därmed inte behövas.

Personuppgiftsbehandlingen bedöms vara proportionerlig

Regleringen ska, som framgått, vara proportionerlig. Det finns, som redan konstaterats, ett starkt samhällsintresse av att förhindra och motverka penningtvätt och finansiering av terrorism samt återinvestering i annan brottslighet. Syftet med de föreslagna bestämmelserna som ger Tullverket befogenhet att kontrollera kontanta medel även vid den inre gränsen är att ge myndigheterna ytterligare verktyg i detta arbete. Det är fråga om ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och som väger

tungt i förhållande till den personliga integriteten. De föreslagna bestämmelserna i inregränslagen och tullbefogenhetslagen går inte längre än vad som är nödvändigt. De uppgifter som kommer att behandlas är namn, kontaktuppgifter, födelsedatum och nationalitet, samt uppgifter om de ekonomiska medlens ursprung. Det rör sig alltså inte om sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning. Det eventuella intrång i de registrerades personliga integritet som behandlingen kan medföra får därmed anses vara förhållandevis litet. Vid en avvägning mellan den registrerades personliga integritet och behovet av att personuppgifterna behandlas får behandlingen anses vara proportionerlig både såvitt avser den behandling som sker med anledning av anmälnings- och redovisningsskyldigheten och beslut om tillfälligt kvarhållande av kontanta medel och den behandling som sker inom ramen för informationsöverföringen till Polismyndigheten. Denna bedömning stämmer överens med den som regeringen gjorde i samband med införandet av de kompletterande nationella bestämmelserna till EU:s kontantkontrollförordning (se prop. 2020/21:184 s. 46).

Sammanfattningsvis bedömer jag att den befintliga regleringen, med det tillägg som nu föreslås, är tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos Tullverket med anledning av den föreslagna regleringen om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen. Den personuppgiftsbehandling som bestämmelserna kan ge upphov till hos Polismyndigheten och Kustbevakningen, när dessa myndigheter medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet, har stöd på motsvarande sätt som Tullverkets behandling. Det behöver därför inte införas någon ytterligare reglering rörande personuppgiftsbehandlingen (jfr prop. 2020/21:184 s. 46).

7.11 Straffansvar

Mitt förslag: Den som uppsåtligen eller av oaksamhet bryter mot anmälningskyldigheten eller redovisningsskyldigheten enligt inregränslagen ska dömas till böter. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Ansvar ska inte dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, smugglingslagen eller terroristbrottslagen.

Min bedömning: Befintlig och föreslagen bestämmelse om straffansvar för överträdelse av anmälnings- och redovisningsskyldigheten för kontanta medel bör ses över i syfte att bedöma om böter är ett adekvat straff för sådana överträdelser och om detta straffhot har en tillräcklig handlingsdirigerande effekt.

Skälen för mitt förslag och min bedömning

Straffansvar för brott mot anmälningskyldigheten och redovisningsskyldigheten

Den som uppsåtligen eller av oaksamhet bryter mot anmälningskyldigheten i artikel 3 eller redovisningsskyldigheten i artikel 4 i EU:s

kontantkontrollförordning döms enligt 5 kap. 2 § första stycket 2 tullagen för tullförseelse till böter. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Ansvar för tullförseelse ska enligt 5 kap. 3 § tullagen inte heller dömas ut, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, smugglingslagen eller terroristbrottslagen.

Straffbestämmelsen är införd med anledning av att kontantkontrollförordningen ställer krav på medlemsstaterna att införa sanktioner som ska tillämpas om skyldigheten att anmäla ledsagade kontanta medel eller redovisa oledsagade kontanta medel inte fullgörs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 14). Av skäl 35 till förordningen framgår det att syftet med sanktionerna är att främja efterlevnaden och avskräcka från kringgående av regleringen. Sanktionerna bör endast tillämpas vid underlåtenhet att anmäla eller redovisa enligt förordningen och bör inte beakta de eventuella brottsliga handlingar som kan ha anknytning till de kontanta medlen, vilka kan vara föremål för ytterligare utredningar och åtgärder som inte omfattas av förordningens tillämpningsområde.

Förutom brott mot anmälnings- och redovisningsskyldigheten enligt kontantkontrollförordningen straffbeläggs som tullförseelse enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 tullagen även brott mot föreskrifter i tullagstiftningen. Det som straffbeläggs enligt den bestämmelsen är bl.a. överträdelse av den deklarations- och uppgiftsskyldighet som följer av tullkodex (Europa-parlamentets och rådets förordning [EU] nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen).

Även vid den inre gränsen finns en bestämmelse om straffansvar för den som bryter mot en skyldighet att anmäla. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet låter bli att göra en anmälan enligt 3 § inregränslagen när bl.a. skjutvapen, ammunition eller sprängämnesprekursorer förs in till Sverige döms enligt 5 § inregränslagen (i dess lydelse enligt prop. 2023/24:132) till böter. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Ansvar ska enligt 6 § inte dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i smugglingslagen.

Att det ska finnas effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner för personer som bryter mot skyldigheten att anmäla bl.a. kontanter som förs in i eller ut ur landet är också en del av FATF:s rekommendationer när det gäller gränsöverskridande transporter av kontanter m.m. Rekommendationerna gäller såväl transporter över gräns mot tredjeland som mot andra EU-länder (se *FATF International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, The FATF Recommendations*, Updated November 2023).

Förslaget om anmälnings- och redovisningsskyldighet syftar ytterst till att förebygga och förhindra allvarlig brottslighet som penningtvätt och finansiering av terrorism. Det finns ett starkt samhällsintresse att förhindra sådan brottslighet. Om det finns misstanke om att påträffade kontanter har anknytning till penningtvätt eller finansiering av terrorism inleds en förundersökning och personen kan, beroende på vad utredningen visar, åtalas och lagföras för den brottsligheten. Oaktat detta finns det skäl att, på samma sätt som vid den yttre gränsen, införa en straffbestämmelse som tar sikte på överträdelse av den anmälnings- och redovisningsskyldighet som nu föreslås. Brott mot anmälnings- eller redovisningsskyldigheten medför en risk för att kontantflöden som utgör en del av den kriminella

ekonomin inte upptäcks. För att motverka kringgående av regelverket behöver överträdelse sanktioneras. En bestämmelse om straffansvar för den som bryter mot dessa skyldigheter kan verka avskräckande och bidra till regelefterlevnad.

Den föreslagna regleringen av anmälnings- och redovisningsskyldighet avseende införsel till och utförsel från Sverige av kontanta medel motsvarar den som gäller vid införsel från eller utförsel till tredjeland. Att bryta mot den föreslagna anmälningskyldigheten måste anses lika klandervärdt som att bryta mot anmälningskyldigheten enligt EU:s kontantkontrollförordning vilket alltså redan är kriminaliserat. Det saknas skäl att behandla överträdelse av den nu föreslagna anmälnings- och redovisningsskyldigheten på annat sätt än överträdelse av kontantkontrollförordningen. Det bör därför införas en bestämmelse som straffbelägger brott mot skyldigheten att anmäla och redovisa in- och utförsel av kontanta medel vid den inre gränsen. Straffbestämmelsen bör mot den angivna bakgrunden utformas på sätt som överensstämmer med bestämmelsen om straffansvar i 5 kap. 2 § tullagen. Den bör därmed omfatta både uppsåtliga och oaktsamma brott. Liksom beträffande tullförseelse bör gärningar som är att anse som ringa inte vara straffbara. Som anges i förarbetena till den bestämmelsen bör brister i en anmälan som uppenbarligen kan förklaras som rena misstag eller förbiseenden inte medföra straffansvar. Detsamma bör kunna gälla om någon uppgift i en anmälan till följd av tillfälliga omständigheter blivit missvisande, t.ex. på grund av ett namnbyte med anledning av ett äktenskap som ingåtts i nära anslutning till resan (jfr prop. 2006/07:68 s. 43). Straffbestämmelsen bör införas genom ett tillägg i 5 § inregränslagen som redan föreskriver straff för brott mot anmälningskyldigheten enligt den lagen. Eftersom ett brott mot anmälningsplikten är lika allvarligt oavsett om det är fråga om en överträdelse som görs vid den yttre eller den inre gränsen bör straffskalan vara densamma som för tullförseelse, dvs. böter.

Som redan nämnts regleras det i 6 § inregränslagen att ansvar inte ska dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller smugglingslagen. Även tullförseelse är subsidiärt till brott som regleras i brottsbalken och smugglingslagen. Ansvar för tullförseelse ska dock inte heller dömas ut om ansvar enligt terroristbrottslagen är aktuellt. Tillägget om terroristbrottslagen gjordes i samband med införandet av straffbestämmelsen om brott mot anmälningskyldigheten enligt EU:s kontantkontrollförordning. Skälet var att nya konkurrenssituationer kunde förutses om brott mot anmälningsplikten skulle beivras som tullförseelse (se prop. 2006/07:68 s. 44). Konkurrens mellan den nu föreslagna straffbestämmelsen i inregränslagen och brott enligt terroristbrottslagen torde på samma sätt kunna uppstå. Mot den bakgrunden föreslås ett motsvarande tillägg i 6 § inregränslagen.

Att någon döms till ansvar för brott mot anmälnings- eller redovisningsskyldigheten utesluter inte att andra verktyg, såsom den föreslagna nya förverkandeformen självständigt förverkande eller utmätning (se avsnitt 7.1), används i förhållande till de kontanta medlen.

Översyn av straffsanktionen

Under utredningsarbetet har Tullverket framfört att myndigheten anser att de nuvarande sanktionerna för överträdelse av bestämmelserna om brott mot anmälnings- och redovisningsskyldigheten vid den yttre gränsen bör ses över då det kan ifrågasättas om böter är en tillräckligt effektiv, proportionell och avskräckande sanktion i sammanhanget. Polismyndigheten har framfört motsvarande synpunkt. Vidare har samordningsfunktionen i sin rapport 2022 föreslagit att det bör ges möjlighet att utfärda högre administrativa avgifter för brott mot regler att anmäla utförsel av kontanter till Tullverket som en åtgärd för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism inom ramen för hawala-verksamhet (se *Nationell riskbedömning 2022 – Hawala, värdeöverföringar i alternativa betalningssystem*, dnr A243.461/2023, s. 41).

Flera andra EU-länder har nationell lagstiftning som föreskriver betydligt mer kännbara sanktioner än Sverige. I flera fall tar länderna ut en procentsats av det belopp som in- eller utförseln avser, oftast mellan 10–25 procent, men i några fall upp till 50 procent. Några medlemsländer tar ut en fast avgift beroende på beloppets storlek (se EU-kommissionen, *Cash Controls, Penalties under article 14 of Regulation [EU] 2018/1672*, 2022). I samband med införandet av den nationella reglering som kompletterar EU:s kontantkontrollförordning ifrågasatte en av remissinstanserna huruvida ändamålet med bestämmelsen uppnås genom en kriminalisering och pekade på att förslaget ändamål – att i högre grad kunna bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism – i första hand torde inriktas mot en målgrupp som sannolikt inte avskräcks av en kriminalisering och ett bötesstraff. Regeringen anförde då att det i nuläget fick anses tillräckligt att sanktionera överträdelser av anmälnings- och redovisningsskyldigheten genom bestämmelsen om tullförseelse men att en annan bedömning skulle kunna komma att göras med anledning av den utvärdering av medlemsstaternas sanktioner som kommissionen ska göra enligt artikel 19 (se prop. 2020/21:184 s. 47–48).

Det finns enligt min mening starka skäl att se över sanktionen för överträdelse av anmälnings- och redovisningsskyldigheten i syfte att överväga om det är en tillräcklig reaktion på sådana överträdelser. Det gäller både den straffbestämmelse som redan finns i tullagen och den som nu föreslås. En sådan översyn låter sig emellertid inte göras inom ramen för detta uppdrag. Frågan bör i stället behandlas i ett annat sammanhang.

Att ha olika sanktioner för samma typ av överträdelse vid inre och yttre gräns är inte lämpligt. I avvaktan på att sanktionsfrågan ses över bör den ovan föreslagna straffbestämmelsen därför införas.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Mitt förslag: Den nya lagen och författningsändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2025. Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Den nya lagen och författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att detta sker den 1 oktober 2025.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Det följer av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken att ingen får dömas för gärning, för vilken det inte var stadgat straff när den begicks.

Utgångspunkten när det gäller processrättslig lagstiftning är att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen trädde i kraft. En förutsättning för användning av hemliga tvångsmedel enligt föreslagna lagändringar i rättegångsbalken är att det pågår en förundersökning om grov olovlig finansiell verksamhet. En förutsättning för att inleda en sådan förundersökning är att det finns anledning att anta att detta brott har förövats (se 23 kap. 1 § rättegångsbalken). En förundersökning om grov olovlig finansiell verksamhet kan följaktligen endast avse gärningar som ägt rum efter ikraftträdandet av den nya lagen om straff för olovlig finansiell verksamhet och möjligheten att besluta om hemliga tvångsmedel vid en förundersökning om grov olovlig finansiell verksamhet är begränsad på motsvarande sätt. Inhämtningsuppgifter med stöd av föreslagna ändring i inhämtningslagen förutsätter av motsvarande skäl att den nya lagen om straff för olovlig finansiell verksamhet har trätt i kraft.

När det gäller regelverket för anmälan och kontroll av kontanta medel som förs in i Sverige från ett annat EU-land eller ut ur Sverige till ett annat EU-land blir föreslagna bestämmelser tillämpliga omedelbart vid ikraftträdandet.

9 Konsekvenser av förslagen

Mina bedömningar: Förslagen om kriminalisering och möjlighet att använda hemliga tvångsmedel medför endast begränsade kostnader för rättsväsendets myndigheter och kan hanteras inom myndigheternas befintliga ramar.

Förslagen om möjlighet att använda hemliga tvångsmedel vid förundersökning och i underrättelseverksamhet innebär en ökad risk för den personliga integriteten men bidrar samtidigt till att förbättra möjligheten för de brottsbekämpande myndigheterna att förhindra och beivra allvarliga överträdelser av kravet på tillstånd eller registrering för bedrivande av finansiell verksamhet. Därmed innebär förslagen en ökad säkerhet för det finansiella systemet och i förlängningen enskildas rättigheter.

Förslagen avseende kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen medför vissa kostnadsökningar för rättsväsendets myndigheter. Kostnaderna bör, utom såvitt avser kostnaderna för Tullverket, rymmas inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Förslagen om möjligheter att kontrollera och kvarhålla kontanta medel innebär inskränkningar i enskildas fri och rättigheter men bidrar samtidigt till att förbättra möjligheterna för myndigheterna att förhindra

och beivra allvarlig och organiserad brottslighet. Därmed innebär förslagen en ökad säkerhet för samhället och enskilda.

Mitt förslag: Tullverkets anslag ska höjas med 24 miljoner kronor år ett, med 24,8 miljoner kronor år två och med 23,7 miljoner kronor år tre och därefter.

Skälen för mina bedömningar

Ny lag om straff för olovlig finansiell verksamhet

Förslaget innebär att det införs ett nytt brott som innebär att det blir förenat med straffansvar att bedriva finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering.

Straffansvaret föreslås omfatta samtliga finansiella verksamheter som enligt lag eller EU-förordning kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering. Det innebär dock inte någon ändring i befintliga bestämmelser om tillstånds- och registreringsplikt och bör därför inte medföra någon ökad administrativ börda för de fysiska och juridiska personer som bedriver eller avser att bedriva finansiell verksamhet.

Enligt information som framkommit genom myndigheternas underrättelseinformation bedrivs i dag omfattande hawala-verksamhet utan att vara registrerad hos Finansinspektion. Denna typ av verksamhet har bedömts vara särskilt riskfylld när det kommer till risk för penningtvätt och terrorfinansiering. Förslaget innebär att myndigheter får möjlighet att vidta mer kraftfulla åtgärder mot dessa verksamhetsutövare. Det innebär i sin tur att riskerna för penningtvätt och terrorfinansiering minskar, vilket har positiva samhällsekonomiska effekter.

Kriminaliseringen kan förväntas medföra ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter. Kostnadsökningarna bedöms dock kunna rymmas inom befintliga anslag.

Att motverka olagliga finansiella flöden, öka möjligheterna att återvinna och återfå stulna tillgångar samt att bekämpa alla former av organiserad brottslighet är ett viktigt arbete och utgör en del av de globala hållbarhetsmålen för Agenda 2030. Förslaget till kriminalisering bidrar till det. I övrigt bedöms förslaget inte medföra några konsekvenser för klimatet eller jämställdheten eller få några andra konsekvenser som bör redovisas särskilt.

Förslaget bedöms inte komma i konflikt med unionsrätten.

Hemliga tvångsmedel vid förundersökning

Förslagen innebär att hemliga tvångsmedel ska få användas vid förundersökning om grov olovlig finansiell verksamhet och syftar till att ge de brottsbekämpande myndigheterna effektiva verktyg i arbetet med att utreda och lagföra allvarliga fall av olovlig finansiell verksamhet. Förslagen förväntas underlätta utredningsarbetet och leda till fler lagföringar än vad som skulle vara möjligt utan tillgång till hemliga tvångsmedel.

Det ska samtidigt understrykas att en användning av hemliga tvångsmedel innebär betydande inskränkningar i den enskildes rätt till skydd för

privatliv och personlig integritet. Enskilda tillförsäkras skydd mot godtyckliga ingrepp i sitt privat- och familjeliv från statens sida genom bl.a. artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i EU:s rättighetsstadga. En inskränkning av rätten till skydd för privat- och familjeliv får bara ske i lag och om det är nödvändigt för att uppnå vissa angivna ändamål (artikel 8.2 i Europakonventionen och artikel 52.1 i EU:s rättighetsstadga). Europadomstolen har vid flera tillfällen uttalat att det måste vara förutsebart för den enskilde när hemliga tvångsmedel får användas. Det krävs att det finns klara och detaljerade regler som beskriver när myndigheterna får använda hemliga tvångsmedel mot en person.

Förslagen följer den systematik kring användning av hemliga tvångsmedel som redan är etablerad och en grundläggande konsekvensanalys i fråga om konsekvenser för enskilda och barn gjordes i samband med att möjligheterna att använda dessa tvångsmedel utökades generellt (se prop. 2022/23:126 s. 194–197). Inom ramen för detta utredningsuppdrag görs ingen avvikande konsekvensanalys i fråga om konsekvenser för dessa grupper eller i fråga om övriga konsekvenser av förslaget.

Hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet

Förslaget ger de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att hämta in vissa uppgifter om elektronisk kommunikation utanför en förundersökning för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov olovlig finansiell verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt. Förslaget väntas leda till att färre brott begås. Den information som inhämtas kan i förlängningen även användas för att utreda begångna brott och kan därmed bidra till bättre förutsättningar för lagföring av grov olovlig finansiell verksamhet och annan ekonomisk brottslighet som förekommer i samband med denna brottslighet.

Användningen av hemliga tvångsmedel i underrättelseverksamhet innebär betydande inskränkningar i den enskildes rätt till privatliv och sin personliga integritet. Som redovisats ovan beträffande konsekvenser av förslaget som innebär att hemliga tvångsmedel får användas vid en förundersökning om grov olovlig finansiell verksamhet, skyddas rätten till privat- och familjeliv genom bestämmelser i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Förslaget som lämnas i denna promemoria följer den systematik som ligger till grund för den utökning av inhämtningslagens tillämpningsområde som trädde i kraft den 1 september 2024. I bestämmelsernas förarbeten redovisade regeringen en grundläggande analys av konsekvenser för enskilda och för barn (se prop. 2023/24:117 s. 167–171). I denna promemoria görs ingen avvikande analys i fråga om konsekvenser för enskilda och barn eller i fråga om övriga konsekvenser (se samma prop. s. 171). Det kan också noteras att den utvidgade brottskatalogen är tidsbegränsad av integritets- och rättssäkerhetsskäl (se avsnitt 6.4), vilket innebär att bestämmelsernas effekter på den brottslighet som de är avsedda att bekämpa kan utvärderas och en förnyad bedömning av konsekvenserna för bl.a. enskilda och barn kan göras.

Kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen

Förslaget innebär att det införs ett regelverk för kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen, dvs. vid gränsen mot annat EU-land. Utförsel av kontanter har i flera rapporter bedömts utgöra ett viktigt led i internationella penningtvättsupplägg och återinvestering i grov brottslighet samt finansiering av terrorism. Förslaget innebär att myndigheterna får ytterligare verktyg för att bekämpa den organiserade brottsligheten och motverka penningtvätt och finansiering av terrorism genom att förhindra att kontanter som härrör från brottslig verksamhet eller som ska användas för brott förs ut ur landet. Förslaget bidrar också till de globala hållbarhetsmålen för Agenda 2030 som beskrivits tidigare i detta avsnitt.

Förslagen om möjligheter att kontrollera och kvarhålla kontanta medel innebär inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter. Som framgår i avsnitt 7.7 bedöms förslagen dock vara förenliga med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. I övrigt bedöms det föreslagna regelverket inte medföra några konsekvenser för klimatet eller jämställdheten eller få några andra konsekvenser som bör redovisas särskilt.

Som framgår i avsnitt 7.4 är förslagen förenliga med unionsrätten.

Regelverket kan förväntas medföra ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter. Kostnadsökningarna bedöms dock, utom såvitt avser Tullverket (vilket jag återkommer till nedan), kunna rymmas inom befintliga anslag.

Tullverket har i dag varken i uppdrag att göra kontroller som riktar sig mot in- och utförsel av kontanta medel över gränsen mot andra EU-länder eller befogenhet att utföra sådana kontroller. Att kontrollera kontanta medel vid den inre gränsen innebär således en ny arbetsuppgift för myndigheten. För att förslaget ska få den effekt som är avsedd behöver kontrollverksamheten förstärkas på platser där varor förs ut ur landet.

Sammantaget beräknar Tullverket kostnadsökningen till ca 24 miljoner kronor år ett, 24,8 miljoner kronor år två och 23,7 miljoner kronor år tre och därefter. Beloppen avser personal, utbildning, inköp av fordon, it-utveckling och driftskostnader.

Som framgår i avsnitt 7.1 är Tullverkets verksamhet i dag i huvudsak inriktad mot kontroll i samband med införsel av varor. Genom uppgifter från Tullverket har det framkommit att det krävs en väsentligt ökad närvaro vid utresor från Sverige och att det krävs en resursförstärkning för att förslagen ska få eftersträlvade effekter. De av Tullverket angivna kostnadsökningarna framstår som rimliga och väl motiverade.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lagen (2025:000) om straff för olovlig finansiell verksamhet

1 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver sådan finansiell verksamhet som enligt lag eller EU-förordning kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering, utan att det för verksamheten har lämnats sådant tillstånd eller att sådan registrering av verksamheten har skett, döms för olovlig finansiell verksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall döms inte till ansvar.

I paragrafen kriminaliseras drift av finansiell verksamhet som saknar Finansinspektionens tillstånd eller registrering. Övervägandena finns i avsnitt 6.1–6.2.

Av paragrafens *första stycke* följer att det är straffbart att uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriva tillstånds- eller registreringspliktig finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. I 2 § anges straffskalan för grovt brott.

Straffansvaret omfattar drift av all sådan finansiell verksamhet som enligt lag eller EU-förordning kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering, utan att sådant tillstånd har lämnats eller att sådan registrering har skett. En förutsättning för att straffansvar ska föreligga är att den verksamhet som har bedrivits är en sådan verksamhet som omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt. Det rör sig alltså om t.ex. bank- och finansieringsrörelse enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse, försäkringsrörelse enligt försäkringsrörelselagen, värdepappersrörelse enligt lagen om värdepappersmarknaden, verksamhet med betaltjänster enligt betaltjänstlagen, valutaväxling eller annan finansiell verksamhet enligt valutaväxlingslagen och verksamhet med konsumentkrediter enligt lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter. Med begreppet tillstånd i paragrafen avses även auktorisation, som är den terminologi som används i aktuella EU-förordningar som föreskriver tillståndskrav för finansiella verksamheter.

Straffansvaret förutsätter uppsåt eller oaktsamhet hos gärningspersonen. Ansvar för uppsåtligt brott förutsätter att gärningspersonen har haft uppsåt att driva sådan finansiell verksamhet som enligt lag eller EU-förordning kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering. Gärningspersonens uppsåt måste dessutom ha omfattat att verksamheten har saknat sådant tillstånd eller sådan registrering. Uppsåtet måste däremot inte ha omfattat att lagstiftningen föreskriver krav på tillstånd eller registrering för verksamheten. För att ansvar för uppsåtligt brott ska föreligga är det således tillräckligt att gärningspersonens uppsåt omfattat driften av verksamheten, de omständigheter som inneburit att verksamheten har omfattats av krav på Finansinspektionens tillstånd eller registrering och att sådant tillstånd eller sådan registrering har saknats.

Av *andra stycket* framgår att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar. Övervägandena finns i avsnitt 6.2. Som exempel på ringa gärningar kan

nämnas gärningar av mindre allvarlig beskaffenhet, verksamhet i mycket liten skala eller gärningar som avsett mindre belopp.

2 § Om brott som anges i 1 § har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms för grov olovlig finansiell verksamhet till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om verksamheten bedrivits i mycket stor omfattning eller avsett betydande värden eller om verksamheten ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

I paragrafen anges straffskalan för grovt brott enligt 1 §. Straffskalan är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Den särskilda straffskalan för grovt brott omfattar inte brott som begåtts av oaktsamhet. Vid bedömningen av om ett brott enligt 1 § är grovt ska det särskilt beaktas om verksamheten bedrivits i mycket stor omfattning eller avsett betydande värden eller om verksamheten ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

De i paragrafen angivna kvalifikationsgrunderna utgör inte en uttömmande uppräkningslista. Att någon av de angivna kvalifikationsgrunderna föreligger är således varken en nödvändig eller en tillräcklig förutsättning för att bedöma en gärning som grov olovlig finansiell verksamhet. En helhetsbedömning måste alltid göras.

Frågan om när en verksamhet ska anses ha bedrivits i mycket stor omfattning eller avsett betydande värden får avgöras genom rättstillämpningen. Likalydande kvalifikationsgrunder förekommer i andra straffbestämmelser, såsom t.ex. 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken och 5 § andra stycket lagen om straff för penningtvåtsbrott. Även kvalifikationsgrunderna att verksamheten ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art förekommer på flera ställen i den straffrättsliga lagstiftningen. Ett exempel på när en olovlig finansiell verksamhet kan anses vara av särskilt farlig art är när någon bedrivit finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering och åtgärder vidtagits för att dölja verksamheten för myndigheter i syfte att undgå tillsyn och möjliggöra annan kriminell verksamhet. En gärning kan också, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, anses vara av särskilt farlig art om t.ex. bankrörelse, värdepappersrörelse eller försäkringsrörelse bedrivits utan tillstånd eftersom dessa verksamheter kan ha en tydlig påverkan på stabiliteten och konsumentskyddet på finansmarknaden.

3 § För försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig finansiell verksamhet döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

I paragrafen anges att försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig finansiell verksamhet är straffbart. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

4 § Åklagaren får inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för brott enligt denna lag om gärningen omfattas av Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömmande av vite.

I paragrafen regleras när det föreligger hinder för en åklagare att väcka åtal, utfärda straffföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för brott enligt lagen. Av bestämmelsen följer att Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömande av vite utgör hinder för åklagaren att vidta straffprocessuella åtgärder med anledning av den gärning som omfattas av Finansinspektionens åtgärder. Regleringen motiveras av förbudet mot dubbelbestraffning. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Förbudet mot att vidta straffprocessuella åtgärder inträder, som anges i avsnitt 6.2, redan när Finansinspektionen utfärdat sanktionsföreläggande med stöd av bestämmelserna i rörelselagstiftningen (se t.ex. 15 kap. 9 a § lagen om bank- och finansieringsrörelse) och det krävs inte att föreläggandet har godkänts eller prövats av domstol. Det krävs inte heller att en domstol prövat frågan om utdömande av vite utan som framgår av ordalydelsen inträder förbudet när Finansinspektionen ansökt om utdömande av vite vid domstol.

Vid bedömningen av om gärningen omfattas av Finansinspektionens sanktionsbeslut bör utgångspunkt tas i de omständigheter som konstituerar och avgränsar en gärning i straffprocessuella sammanhang, dvs. en viss utpekad person och ett visst konkret händelseförlopp som är avgränsat i tid och rum (jfr 45 kap. 4 § punkten 3 rättegångsbalken och NJA 2013 s. 502 punkterna 38–42). Det följer av förbudet mot straffprocessuella åtgärder att en domstol inte får döma till straff enligt 1–2 §§ om situationen är sådan att det föreligger hinder för en åklagare att vidta sådana åtgärder som anges i bestämmelsen.

5 § Åklagaren får inte väcka talan om företagsbot för brott enligt denna lag för en gärning som omfattas av Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömande av vite.

I paragrafen regleras när det föreligger hinder för en åklagare att väcka talan om företagsbot för brott enligt lagen. Av bestämmelsen följer att Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift eller en ansökan om utdömande av vite utgör hinder mot en sådan talan. Regleringen motiveras av förbudet mot dubbelbestraffning. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Tidpunkten då hinder mot att väcka talan om företagsbot inträder är densamma som då hinder mot att väcka åtal, utfärda straffföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse inträder enligt 4 §. Bedömningen av om en gärning omfattas av Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömande av vite bör göras med utgångspunkt i samma omständigheter som bildar utgångspunkt för motsvarande bedömning enligt 4 §. Förbudet utgör hinder mot att en domstol ålägger ett företag att betala företagsbot.

6 § Finansinspektionen får inte besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömande av vite för en överträdelse som omfattas av åklagarens beslut att väcka åtal, att utfärda straffföreläggande, om åtalsunderlåtelse eller att väcka talan om företagsbot för brott enligt denna lag.

I paragrafen regleras när det föreligger hinder för Finansinspektionen att besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömande av vite. Av

bestämmelsen följer att åklagarens beslut att väcka åtal, att utfärda strafföreläggande, om åtalsunderlåtelse eller att väcka talan om företagsbot för brott enligt lagen utgör hinder mot sådana ingripanden. Regleringen motiveras av förbudet mot dubbelbestraffning. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Med överträdelse i bestämmelsen avses överträdelse av kravet på Finansinspektionens tillstånd eller registrering för drift av finansiell verksamhet. Bestämmelsen innebär således inte att sådana åtgärder av åklagaren som anges i bestämmelsen utgör hinder mot att Finansinspektionen ingriper med sanktionsföreläggande eller ansökan om utdömmande av vite med anledning av andra överträdelser av bestämmelserna i rörelselagstiftningen eller i regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

10.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap. Om beslag, kopiering, biometrisk autentisering och hemliga tvångsmedel

18 a § Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas om någon är skäligen misstänkt för brott som avses i andra stycket och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,
2. grovt dataintrång enligt 4 kap. 9 c § andra stycket brottsbalken,
3. grovt sexuellt övergrepp, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 2 § tredje stycket, 5 §, 6 §, 8 §, 9 § eller 10 § första eller tredje stycket brottsbalken,
4. kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 10 a § brottsbalken, om det kan antas att brottet inte leder till endast böter,
5. grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 § brottsbalken, om gärningen har begåtts med hjälp av elektronisk kommunikation,
6. utpressning enligt 9 kap. 4 § första stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,
7. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,
8. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfartssabotage eller flygplatssabotage enligt 13 kap. 1 §, 3 § första eller andra stycket, 5 a § eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,
9. mened enligt 15 kap. 1 § första stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,
10. grovt barnpornografibrott eller barnpornografibrott som inte är ringa enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken,
11. övergrepp i rättsak eller skyddande av brottsling enligt 17 kap. 10 § första eller fjärde stycket eller 11 § första eller andra stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,
12. grovt skyddande av brottsling enligt 17 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken,
13. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,
14. spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grovt obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelseverksamhet mot

Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5, 6 a, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

15. grovt penningtvåtsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott,

16. *grov olovlig finansiell verksamhet enligt lagen (2025:000) om olovlig finansiell verksamhet,*

17. grovt insiderbrott enligt 2 kap. 1 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,

18. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

19. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),

20. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–5, 7, 8, 10 eller 12–19, om en sådan gärning är belagd med straff,

21. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 6, 9 eller 11, om en sådan gärning är belagd med straff och det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

22. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år, eller

23. flera brott, om

a) en och samma person är skäligen misstänkt för samtliga brott,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får endast avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som

1. under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehaft av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller

2. det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om användning av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation när någon är skäligen misstänkt för brott.

Enligt första stycket får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation användas om någon är skäligen misstänkt för brott och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

I *andra stycket* anges vilka brott som kan leda till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf. Genom den nya *punkten 14* införs en möjlighet att meddela tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation vid utredning av brottet grov olovlig finansiell verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Till följd av att det nya brottet införs i punkten 14 ändras numreringen av efterföljande *punkterna 15–20*. Dessa ändringar innebär inte någon ändring i sak.

18 b § Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott som avses i andra stycket, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,
2. grovt dataintrång enligt 4 kap. 9 c § andra stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,

3. våldtäkt eller våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 1 § första stycket eller 4 § första eller andra stycket brottsbalken,

4. grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 § brottsbalken, om gärningen har begåtts med hjälp av elektronisk kommunikation och det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,

5. utpressning enligt 9 kap. 4 § första stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,

6. grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,

7. allmänfarlig ödeläggelse eller grovt sabotage enligt 13 kap. 3 § första stycket eller 5 § brottsbalken,

8. krigsanstiftan eller grovt utlandsspioneri enligt 19 kap. 2 eller 6 b § brottsbalken,

9. grovt narkotikabrott enligt 3 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64),

10. grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 a § första stycket vapenlagen (1996:67),

11. grov narkotikasmuggling, grov vapensmuggling eller grov smuggling av explosiv vara enligt 6 § tredje stycket, 6 a § tredje stycket eller 6 b § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

12. grovt brott enligt 29 a § första stycket lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

13. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,

14. *grov olovlig finansiell verksamhet enligt lagen (2025:000) om olovlig finansiell verksamhet, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,*

15. terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666),

16. ett brott som avses i 18 a § andra stycket 3, 4, 7, 8, 10, 13, 14, 18 eller 19,

17. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1, 3, 6–12, 14, 15 eller 16, om en sådan gärning är belagd med straff,

18. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 2, 4, 5 eller 13, om en sådan gärning är belagd med straff och det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i ett år,

19. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år, eller

20. flera brott, om

a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i fyra år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, om en sådan gärning är belagd med straff.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får endast avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som

1. det finns särskild anledning att anta att gärningsmannen eller någon annan som har medverkat till brottet eller brotten under den tid som tillståndet avser har använt eller kommer att använda, eller

2. det finns synnerlig anledning att anta att gärningsmannen eller någon annan som har medverkat till brottet eller brotten under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om användning av hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott.

Enligt första stycket får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, utöver i de fall som anges i 18 a §, användas även för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Syftet med avlyssningen ska vara att kunna identifiera en skäligen misstänkt gärningsperson. Om det finns en skäligen misstänkt person kan avlyssning användas i syfte att identifiera ytterligare personer som skäligen misstänks kan riktas mot. Avlyssningen ska vidare vara av synnerlig vikt för utredningen. (Se prop. 2022/23:126 s. 208.)

I *andra stycket* anges vilka brott som kan leda till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf. Genom den nya *punkten 14* införs en möjlighet att meddela tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation vid utredning av brottet grov olovlig finansiell verksamhet, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år. Övervägandena finns i avsnitt 6.3. Omständigheter som enligt 29 kap. 1–3 §§ brottsbalken inverkar höjande eller sänkande på straffvärdet ska beaktas i den utsträckning som de är kända (jfr prop. 2022/23:126 s. 209).

Till följd av att det nya brottet införs i punkten 14 ändras numreringen av efterföljande *punkterna 15–20*. Dessa ändringar innebär inte någon ändring i sak.

19 b § Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott som avses i andra stycket, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott som avses i 18 a § andra stycket 1–22, eller
2. flera brott, om
 - a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,
 - b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,
 - c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och
 - d) det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Enligt *andra stycket* får hemlig övervakning av elektronisk kommunikation användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet i fråga om sådana brott som kan leda till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation när det finns en skäligen misstänkt. Detta

följer av att *punkten 1* innehåller en hänvisning till brottskatalogen i 18 a § andra stycket. Som en följd av att brottet grov olovlig finansiell verksamhet har lagts till i brottskatalogen i bestämmelsen som avser hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får hemlig övervakning med stöd av nu aktuell paragraf användas i fråga om detta brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.3. Numreringen ändras till 1–22 till följd av ändringarna i 18 a § andra stycket.

20 c § Om det vid en förundersökning om brott som avses i andra stycket inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet eller brotten, får hemlig kameraövervakning även användas i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet eller brotten, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig kameraövervakning enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott som avses i 18 a § andra stycket 1–22, eller
2. flera brott, om
 - a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,
 - b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,
 - c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och
 - d) det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

Hemlig kameraövervakning enligt denna paragraf får endast användas för att övervaka en plats där brottet eller något av brotten har begåtts eller en nära omgivning till en sådan plats.

Paragrafen anger förutsättningarna för att använda hemlig kameraövervakning när det inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet eller brotten.

I *andra stycket* anges vid vilka brott som hemlig kameraövervakning får användas om det inte finns någon som är skäligen misstänkt. Hemlig kameraövervakning får i dessa fall användas i motsvarande fall som hemlig avlyssning får användas när det finns en skäligen misstänkt. Detta följer av att *punkten 1* innehåller en hänvisning till brottskatalogen i 18 a § andra stycket. Som en följd av att brottet grov olovlig finansiell verksamhet har lagts till i brottskatalogen i bestämmelsen som avser hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får hemlig kameraövervakning med stöd av nu aktuell paragraf användas i fråga om detta brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.3. Numreringen ändras till 1–22 till följd av ändringarna i 18 a § andra stycket.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

2 a § Uppgifter får också hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och som innefattar

1. grov stöld, inbrottsstöld, grovt bedrägeri, grovt häleri, grovt svindleri eller grovt bokföringsbrott enligt 8 kap. 4 § eller 4 a § första stycket, 9 kap. 3 §, 6 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket eller 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken,

2. grovt skattebrott enligt 4 § skattebrottslagen (1971:69),

3. olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, grovt brott, eller grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor enligt 5 kap. 1 § första stycket eller 1 b § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,

4. grov smuggling, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods enligt 5, 10 eller 13 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. grovt bidragsbrott enligt 3 § bidragsbrottslagen (2007:612),

6. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,

7. *grov olovlig finansiell verksamhet enligt 2 § lagen (2025:000) om straff för olovlig finansiell verksamhet, eller*

8. grov marknadsmanipulation enligt 2 kap. 4 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Uppgifter får bara hämtas in om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse.

Paragrafen anger förutsättningarna för inhämtning av uppgifter i vissa fall (jfr prop. 2023/24:117 s. 202–203).

Genom att brottet grov olovlig finansiell verksamhet tillförs brottskatalogen i *första stycket punkten 7* införs en möjlighet att inhämta uppgifter med stöd av lagen om övriga förutsättningar enligt paragrafen föreligger. Övervägandena finns i avsnitt 6.4. Till följd av att ett nytt brott tillförs brottskatalogen i första stycket ändras numreringen avseende grov marknadsmanipulation till *punkten 8*.

10.4 Förslaget till lag om ändring i inregränslagen (1996:701)

2 § *Anmälningsskyldigheten i 3 § är tillämplig* endast på följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),

3. skjutvapen, ammunition och ljuddämpare som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § samma lag,

4. injektionssprutor och kanyler,

5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydagg, spikkclubbor och liknande,

7. kulturföremål som avses i 5 kap. kulturmiljölagen (1988:950),

8. hundar och katter för annat ändamål än handel,

9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), tobaksvaror och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 19 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter samt tobaksfria

nikotinprodukter vid kontroll av åldersgränsen i 21 § lagen (2022:1257) om tobaksfria nikotinprodukter,

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. sprängämnesprekursorer enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen, och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer, och

15. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Paragrafen ersätter enligt förslaget i prop. 2023/24:132 i huvudsak nuvarande 3 § och reglerar vilka varor lagen är tillämplig på.

Paragrafen ändras i förhållande till förslaget i prop. 2023/24:132 endast på det sättet att den i stället för att reglera vilka varor lagen är tillämplig på reglerar vilka varor anmälningsskyldigheten i 3 § är tillämplig på. Detta är en följd av att bestämmelser om anmälnings- och redovisningsskyldighet för kontanta medel läggs till i lagen enligt de överväganden som görs i avsnitt 7.6. Det innebär ingen ändring i sak när det gäller befintliga bestämmelser i lagen.

3 § Den som för in en vara som anges i 2 § från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller ett villkor för införsel som inte är uppfyllt. Detsamma gäller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. En anmälan ska också göras av den som för ut en vara från Sverige till ett annat EU-land, om varan omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte är uppfyllt. Detsamma gäller om varan förs ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 2 § 1, 3, 8, 10 eller 11, eller 14 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer, ska dock alltid anmäla varan till Tullverket.

En anmälan ska göras utan dröjsmål till närmaste bemannade tullkontor. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten.

Paragrafen ersätter enligt förslaget i prop. 2023/24:132 nuvarande 4 § och reglerar anmälningsskyldigheten för de varor som räknas upp i 2 §.

Paragrafen ändras i förhållande till förslaget i prop. 2023/24:132 endast på det sättet att det i *första stycket* läggs till en hänvisning till de varor som anges i 2 §. Detta är en följdändring till den ändring som görs i 2 § och innebär inte någon ändring i sak.

3 a § I denna lag förstås med

kontanta medel: kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort,

bärare: en fysisk person som reser från ett annat EU-land till Sverige eller från Sverige till ett annat EU-land med kontanta medel på sig, i sitt bagage eller i sitt transportmedel, och

oledsagade kontanta medel: kontanta medel som utgör en del av en försändelse utan en bärare.

Paragrafen är ny. Den innehåller definitioner av vissa uttryck som används i de följande paragraferna om kontanta medel. Övervägandena finns i avsnitt 7.5, 7.6.1 och 7.6.2.

Med *kontanta medel* avses kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort. Definitionen är densamma som den som följer av artikel 2.1 a i EU:s kontantkontrollförordning och ska tolkas på samma sätt. Begreppen definieras närmare i artiklarna 2.1 c–f samt i bilaga I till EU:s kontantkontrollförordning och vägledning bör hämtas ur dessa preciserade definitioner även när det gäller regleringen av kontroll av kontanta medel vid gräns mot annat EU-land. Med kontanter avses sedlar och mynt som är i omlopp som betalningsmedel eller som har varit i omlopp som betalningsmedel och fortfarande genom finansiella institut eller centralbanker kan bytas ut till sedlar och mynt som är i omlopp som betalningsmedel. Överlåtbara innehavarinstrument är andra instrument än kontanter som berättigar innehavare av dem att fordra ett finansiellt belopp vid uppvisande av instrumentet utan att behöva bevisa sin identitet eller sin rätt till beloppet. De instrument som avses är dels resecheckar, dels checkar, skuldebrev eller postanvisningar som antingen är utställda på innehavaren, undertecknade men utan betalningsmottagarens namn, har endosserats utan inskränkning, är utställda på en fiktiv betalningsmottagare eller annars har en sådan form att rätten till dem övergår vid leverans. Med råvaror som används som mycket likvida värdebärare menas varor som har ett stort värde i förhållande till sin volym och som enkelt kan omvandlas till kontanter genom tillgängliga handelsmarknader till endast låga transaktionskostnader. Av bilaga I till EU:s kontantkontrollförordning framgår att med råvaror som används som mycket likvida värdebärare avses mynt med ett guldinnehåll på minst 90 % och investeringsguld såsom tackor, klimpar eller klumpar med ett guldinnehåll på minst 99,5 %. Förbetalda kort avser icke-nominella kort som innehåller eller ger tillgång till penningvärde eller medel som kan användas för betalningstransaktioner, för köp av varor eller tjänster eller för att lösa in kontanter, när ett sådant kort inte är kopplat till ett bankkonto. När det gäller förbetalda kort hänvisas i EU:s kontantkontrollförordning till att sådana ska anges i bilaga I. Bilagan innehåller emellertid ännu inte några uppgifter om förbetalda kort, varför förordningen i dagsläget i praktiken inte tillämpas på sådana kort. Syftet är inte heller att reglerna om kontroll av kontanta medel vid inre gräns ska tillämpas på dessa kort innan det finns någon precisering kring vilka kort som avses. Om det framöver tas in exempel på sådana kort i bilagan till EU: kontantkontrollförordning kan dock bestämmelserna om kontanta medel vid inre gräns tillämpas på motsvarande kort.

Bärare definieras som en fysisk person som reser från ett annat EU-land till Sverige eller från Sverige till ett annat EU-land med kontanta medel på sig, i sitt bagage eller i sitt transportmedel. Även detta begrepp motsvarar det som gäller enligt EU:s kontantkontrollförordning (artikel 2.1 h), med den skillnaden att det ska vara fråga om en person som reser mellan Sverige och ett annat EU-land. Transportföretag som utför yrkesmässig transport av varor eller personer omfattas inte av definitionen.

Oledsagade kontanta medel är sådana kontanta medel som utgör en del av en försändelse utan en bärare. Även detta uttryck är detsamma som enligt EU:s kontantkontrollförordning (artikel 2.1 i). Det kan t.ex. vara fråga om kontanta medel som finns i paket, brev och liknande försändelser men även i containrar, oledsagat bagage, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras (se prop. 2020/21:184 s. 58 och prop. 2023/24:132 s. 438–439).

3 b § Bärare som medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro från ett annat EU-land till Sverige eller från Sverige till ett annat EU-land ska anmäla dessa till Tullverket och göra dem tillgängliga för kontroll.

Anmälningsskyldigheten ska inte anses vara fullgjord om de uppgifter som lämnats är oriktiga eller ofullständiga eller de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll.

En anmälan ska lämnas skriftligt eller elektroniskt. En styrkt kopia av anmälan ska på begäran lämnas till anmälaren.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten.

I paragrafen, som är ny, regleras anmälningsskyldighet för in- eller utförsel av kontanta medel från eller till ett annat EU-land. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

I *första stycket* föreskrivs anmälningsskyldighet för bärare som för med sig kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro från ett annat EU-land till Sverige eller från Sverige till ett annat EU-land. Vad som avses med kontanta medel framgår av 3 a §. Det är fråga om kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort, se författningskommentaren till den paragrafen. Med bärare avses enligt definitionen i 3 a § en fysisk person som reser från ett annat EU-land till Sverige eller från Sverige till ett annat EU-land med kontanta medel på sig, i sitt bagage eller i sitt transportmedel, se författningskommentaren till den bestämmelsen. Tröskelvärdet om 10 000 euro motsvarar det som gäller för anmälan vid gräns mot tredje land enligt artikel 3 i EU:s kontantkontrollförordning. Anmälan ska innehålla motsvarande uppgifter som en anmälan enligt EU:s kontantkontrollförordning. Anmälan ska göras till Tullverket. Den som är skyldig att anmäla ska också göra de kontanta medlen tillgängliga för kontroll vilket innebär att personen ska bidra till att de kontanta medlen på ett enkelt sätt kan kontrolleras av Tullverket om myndigheten beslutar att utföra en kontroll. Tullverkets kontrollbefogenheter regleras i 4 kap. 16 och 18 §§ tullbefogenhetslagen.

Den anmälningsskyldighet som föreskrivs i första stycket ska enligt vad som sägs i *andra stycket* inte anses vara fullgjord om de uppgifter som lämnats är oriktiga eller ofullständiga eller de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll. Regleringen är densamma som i EU:s

kontantkontrollförordning. Den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt paragrafen kan enligt 5 § 2 dömas till böter. En annan konsekvens av att anmälningsskyldigheten inte uppfylls är att Tullverket enligt 4 kap. 20 § tullbefogenhetslagen ska upprätta en egen anmälan om den aktuella in- eller utförseln av de kontanta medlen.

Av *tredje stycket* framgår att en anmälan ska lämnas skriftligt eller elektroniskt. Det är alltså inte möjligt att göra anmälan muntligen. Anmälaren har rätt att få en styrkt kopia av anmälan om denne begär det. Motsvarande reglering finns i EU:s kontantkontrollförordning.

Enligt *fjärde stycket* får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten.

3 c § Om oledsagade kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro förs in från ett annat EU-land till Sverige eller förs ut från Sverige till ett annat EU-land får Tullverket begära att avsändaren eller mottagaren av de kontanta medlen, eller en företrädare, lämna en redovisning inom 30 dagar.

Redovisningsskyldigheten ska inte anses vara fullgjord om redovisningen inte lämnas före utgången av den tidsfrist som anges i första stycket, de uppgifter som lämnats är oriktiga eller ofullständiga eller de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll.

En redovisning ska lämnas skriftligt eller elektroniskt. En styrkt kopia av redovisningen ska på begäran lämnas till anmälaren.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om redovisningsskyldigheten.

Paragrafen är ny och reglerar redovisningsskyldighet för in- eller utförsel av oledsagade kontanta medel från eller till ett annat EU-land. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

I *första stycket* föreskrivs en skyldighet att lämna en redovisning om oledsagade kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro förs in från ett annat EU-land till Sverige eller förs ut från Sverige till ett annat EU-land. Redovisningen ska lämnas till Tullverket. Skyldigheten gäller dock bara om Tullverket begär det av antingen avsändaren eller mottagaren av de kontanta medlen, eller en företrädare för någon av dessa. Tullverket kan alltså om myndigheten i samband med en kontroll påträffar oledsagade kontanta medel besluta om att kräva in en redovisning om omständigheterna föranleder det. Med kontanta medel avses enligt 3 a § kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort, se kommentaren till den paragrafen. Att medlen är oledsagade innebär enligt 3 a § att de utgör en del av en försändelse utan en bärare, se kommentaren till den bestämmelsen. Det är alltså fråga om kontanta medel som inte förs med över gränsen av en fysisk person utan det kan t.ex. röra sig om medel som finns i paket, brev och liknande försändelser men även i containrar, oledsagat bagage, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras (se prop. 2020/21:184 s. 58 och prop. 2023/24:132 s. 438–439). Tröskelvärdet om 10 000 euro motsvarar det som gäller för redovisning vid gräns mot tredje land enligt artikel 4 i EU:s kontantkontrollförordning. För att kontrollera om det finns sådana kontanta medel för vilka en redovisning kan begäras får Tullverket enligt 4 kap. 17 § tullbefogenhetslagen undersöka försändelser, behållare eller transportmedel som kan innehålla

oledsagade kontanta medel. En redovisning enligt paragrafen ska innehålla motsvarande uppgifter som en redovisning enligt EU:s kontantkontrollförordning. Redovisningen ska lämnas inom 30 dagar. Tullverket får enligt 4 kap. 19 § första stycket tullbefogenhetslagen hålla kvar de kontanta medlen tillfälligt i avvaktan på att en redovisning lämnas in.

Av *andra stycket* följer att redovisningsskyldigheten inte anses vara fullgjord om redovisningen inte lämnas före utgången av 30-dagarsfristen, de uppgifter som lämnats är oriktiga eller ofullständiga eller de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll. Regleringen är densamma som i EU:s kontantkontrollförordning. Om skyldigheten inte fullgörs riskerar den som är skyldig att lämna redovisningen att dömas till böter enligt 5 § 2. Liksom vid utebliven anmälan enligt 3 b § ska Tullverket enligt 4 kap. 20 § tullbefogenhetslagen upprätta en egen anmälan om den aktuella in- eller utförseln av de kontanta medlen.

En redovisning ska enligt *tredje stycket* lämnas skriftligt eller elektroniskt. Den som lämnar redovisningen har rätt att begära en styrkt kopia av denna. Motsvarande reglering finns i EU:s kontantkontrollförordning.

Enligt *fjärde stycket* får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket meddela närmare föreskrifter om anmälnings-skyldigheten.

5 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. låter bli att göra en anmälan enligt 3 § när en vara som avses i 2 § 3 eller 14 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer förs in till Sverige, *eller*

2. bryter mot *anmälnings-skyldigheten enligt 3 b § eller redovisningsskyldigheten enligt 3 c §.*

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen ersätter enligt förslaget i prop. 2023/24:132 delvis nuvarande 19 § och innehåller straffbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 7.11.

En punktoppräknning läggs till i *första stycket* och ett tillägg görs i en ny punkt 2 som innebär att det blir förenat med straffansvar att bryta mot anmälnings-skyldigheten och redovisningsskyldigheten avseende kontanta medel i 3 b och 3 c §§. Både uppsåtliga och oaktsamma brott omfattas. Det motsvarar vad som gäller för den som bryter mot anmälnings- respektive redovisningsskyldigheten enligt EU:s kontantkontrollförordning. I enlighet med 5 kap. 2 § första stycket 2 tullagen döms i sådana fall för tullförseelse. Den praxis som finns för sådana överträdelser kan vara vägledande även när det gäller straffbestämmelsen i denna paragraf.

Enligt *andra stycket*, som inte ändras, är gärningar som är att anse som ringa inte straffbara. På samma sätt som gäller för tullförseelse bör brister i en anmälan som uppenbarligen kan förklaras som rena misstag eller förbiseenden inte medföra straffansvar. Detsamma bör kunna gälla om någon uppgift i en anmälan till följd av tillfälliga omständigheter blivit missvisande, t.ex. på grund av ett namnbyte med anledning av ett äktenskap som ingåtts i nära anslutning till resan (se prop. 2006/07:68 s. 43).

6 § Ansvar enligt 5 § ska inte dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, i lagen (2000:1225) om straff för smuggling *eller terroristbrottslagen (2022:666)*.

Paragrafen, som enligt förslaget i prop. 2023/24:132 ersätter nuvarande 20 §, anger att straffbestämmelsen i 5 § är subsidiär i förhållande till vissa andra straffbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 7.11.

I paragrafen regleras att ansvar enligt 5 § inte ska dömas ut för gärningar som är straffbelagda enligt brottsbalken eller smugglingslagen. Paragrafen ändras på så sätt att även terroristbrottslagen läggs till. Det är en följd av att konkurrens mellan straffbestämmelserna i 5 § och terroristbrottslagen skulle kunna uppkomma när det gäller ansvar för brott mot anmälnings- eller redovisningsskyldigheten avseende kontanta medel. (Se prop. 2006/07:68 s. 44). I sådana fall är straffstadgandet i 5 § subsidiärt till bestämmelserna i terroristbrottslagen.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet

2 kap. Tulldatabasen

3 § För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. en fysisk persons identitet och bosättning,
2. en juridisk persons identitet, säte, firmatecknare och andra företrädare,
3. identitetsbeteckningar för transportmedel, containrar och tankar,
4. tulltaxor,
5. registrering för skatter och avgifter,
6. underlag för tull, annan skatt och avgifter,
7. bestämmande av tull, annan skatt och avgifter,
8. revision och annan kontroll av tull, annan skatt och avgifter,
9. tillstånd och licenser som krävs för import eller export av varor,
10. yrkanden och grunder i ett ärende, och
11. beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende.

I databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande.

I databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för att fullgöra det som följer av 3 b och 3 c §§ inregränslagen (1996:701) samt 4 kap. 16–20 §§ tullbefogenhetslagen (2024:000) om kontroll av kontanta medel.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

Paragrafen reglerar vilka uppgifter som får finnas i den så kallade tulldatabasen, dvs. den samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten i enlighet med 2 kap. 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.10.

Ett nytt *tredje stycke* läggs till i paragrafen som innebär att uppgifter som behövs för att fullgöra det som följer av 3 b och 3 c §§ inregränslagen samt 4 kap. 16–20 §§ tullbefogenhetslagen om kontroll av kontanta medel får behandlas i tulldatabasen. Det är fråga om bl.a. de uppgifter som finns i anmälningar eller redovisningar om in- eller utförsel av kontanta medel

över gränsen mot andra EU-länder. Även uppgifter som finns i sådana anmälningar som Tullverket ska göra för det fall anmälningsskyldigheten inte fullgörs omfattas av bestämmelsen liksom uppgifter i beslut om att tillfälligt omhändertaga kontanta medel. Vidare kan det vara fråga om att behandla uppgifter som förekommer i protokoll avseende kroppsvisitation. Några av uppgifterna omfattas redan av uppräknningen i första stycket men inte alla. Ändringen görs till följd av att det införs en skyldighet att anmäla eller redovisa in- och utförsel av kontanta medel vid den inre gränsen samt en möjlighet att kontrollera detta i inregränslagen respektive tullbefogenhetslagen.

10.6 Förslaget till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:000)

1 kap. Inledande bestämmelser

6 § Uttrycken kontanta medel och oledsagade kontanta medel som används i 4 kap. 16–20 §§ har samma betydelse som i 3 a § inregränslagen (1996:701).

Paragrafen är ny och anger att vissa uttryck som används i lagen har samma betydelse som i inregränslagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.1.

I 3 a § inregränslagen finns definitioner av bl.a. uttrycken kontanta medel och oledsagade kontanta medel. Med kontanta medel avses kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort. Oledsagade kontanta medel definieras som kontanta medel som utgör en del av en försändelse utan en bärare. I författningskommentaren till bestämmelsen i inregränslagen redogörs mer i detalj för vad som avses med de olika begreppen. Uttrycken har samma betydelse i tullbefogenhetslagen.

4 kap. Befogenheter i kontrollverksamheten vid den inre gränsen

1 § Bestämmelserna i 2–15 §§ i detta kapitel ska tillämpas vid införsel eller utförsel till eller från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen av varor som anges i 2 § inregränslagen (1996:701), och bestämmelserna i 16–20 §§ i detta kapitel ska tillämpas vid kontroll av kontanta medel som anges i 3 a § i inregränslagen som passerar den svenska gränsen till eller från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen.

Paragrafen anger kapitlets tillämpningsområde.

Paragrafen ändras i förhållande till förslaget i prop. 2023/24:132 på det sättet att den anger att vissa bestämmelser i kapitlet ska tillämpas vid kontroll av kontanta medel som passerar Sveriges gräns till eller från en annan EU-medlemsstat. Ändringen görs på grund av att bestämmelser om sådan kontroll införs i 16–20 §§ enligt de överväganden som görs i avsnitt 7.7 och 7.8. Som en följd av att kapitlet även ska tillämpas vid kontroll av kontanta medel görs även hänvisningar till vilka paragrafer som ska tillämpas vid de olika typerna av kontroll.

16 § För att kontrollera att anmälningsskyldigheten enligt 3 b § inregränslagen (1996:701) har fullgjorts får en tulltjänsteman undersöka transportmedel och bagage, handväskor och liknande som en resande har med sig vid inresa till Sverige

från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen eller vid utresa från Sverige till en sådan stat.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av att resande uppfyllt anmälningsskyldigheten avseende in- eller utförelse av kontanta medel över gränsen mot ett annat EU-land. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.1.

En tulltjänsteman får enligt bestämmelsen undersöka transportmedel, bagage, handväskor och liknande som medförs av en resande vid inresa till eller utresa från ett annat land inom EU. Det måste alltså finnas ett samband med en inresa eller utresa för att kontrollen ska få utföras. Undersökningen får göras för att kontrollera att anmälningsskyldigheten enligt 3 b § i inregränslagen har fullgjorts. Anmälningsskyldigheten enligt den paragrafen avser varje fysisk person som reser in i eller ut ur landet från eller till ett annat land inom EU och medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro. Med kontanta medel avses enligt bestämmelsen i 1 kap. 6 § samma sak som i 3 a § i inregränslagen, dvs. kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort, se kommentaren till den bestämmelsen. I kontrollen av att anmälningsskyldigheten har uppfyllts ingår att kontrollera att namnet på anmälaren stämmer, något som inte kan genomföras utan att kontrollera dennes identitet. Det får därmed anses följa av regleringen att Tullverket i samband med kontroll av att anmälningsskyldigheten har fullgjorts har rätt att begära att anmälaren identifierar sig (jfr prop. 2006/07:68 s. 27). Bestämmelsen är utformad på samma sätt som 3 kap. 25 § som avser motsvarande kontroll vid gräns mot ett tredjeland. Regleringen i 6 kap. 1 § innebär dock att kontrollen inte får göras slumpmässigt.

17 § För att kontrollera om det finns sådana kontanta medel för vilka en redovisning kan begäras enligt 3 c § i inregränslagen (1996:701) får en tulltjänsteman kontrollera försändelser, behållare eller transportmedel som kan innehålla oledsagade kontanta medel om de passerar gränsen till eller från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om kontroll av oledsagade kontanta medel som förs in eller ut över gränsen mot ett annat EU-land. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.2.

Enligt paragrafen får en tulltjänsteman kontrollera försändelser, behållare eller transportmedel som kan innehålla oledsagade kontanta medel som passerar gränsen till eller från ett annat EU-land. Uttrycket oledsagade kontanta medel innebär enligt 1 kap. 6 § detsamma som i 3 a § i inregränslagen. Det rör sig alltså om kontanta medel som utgör en del av en försändelse utan en bärare. Befogenheten innefattar kontroll av t.ex. containrar, oledsagade bagage, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras och alla former av oledsagade försändelser såsom paket, brev, kurirleveranser och liknande försändelser (prop. 2020/21:184 s. s. 28 och 58 och prop. 2023/24:132 s. 438–439). Kontrollerna får göras för att ta reda på om det finns sådana oledsagade kontanta medel som en redovisning kan begäras in för enligt 3 c § i inregränslagen. Bestämmelsen är utformad på samma sätt som 3 kap. 26 § som avser motsvarande kontroll

vid gräns mot ett tredjeland. Regleringen i 6 kap. 1 § innebär dock att kontrollen inte får göras slumpmässigt.

18 § Om det finns anledning att anta att en person inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 3 b § inregränslagen (1996:701) får en tulltjänsteman kroppsvisitera honom eller henne för att söka efter kontanta medel.

Vid en kroppsvisitation enligt första stycket gäller det som föreskrivs i 7 kap. 7 § och 8 kap. 21 §.

Paragrafen är ny. Den innehåller en bestämmelse om kroppsvisitation i syfte att söka efter kontanta medel. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.1.

Första stycket regleras en rätt för en tulltjänsteman att kroppsvisitera en person för att söka efter kontanta medel på honom eller henne vid inresa till eller utresa från ett annat EU-land. Kroppsvisitation definieras i 28 kap. 11 § tredje stycket rättegångsbalken som en undersökning av kläder och annat som någon bär på sig samt av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig. För att kroppsvisitation ska få göras krävs att det finns anledning att anta att anmälningsskyldigheten enligt 3 b § inregränslagen inte har fullgjorts. Anmälningsskyldigheten enligt den paragrafen avser varje fysisk person som reser in i eller ut ur landet från eller till ett annat land inom EU och medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro. Med kontanta medel avses enligt bestämmelsen i 1 kap. 6 § samma sak som i 3 a § inregränslagen, dvs. kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort, se kommentaren till den bestämmelsen. Den tulltjänsteman som befinner sig på platsen och gör iakttagelser av resenären beslutar om kroppsvisitation enligt paragrafen. Anledning att anta är ett lågt krav men kräver att det görs en bedömning av om omständigheterna i det enskilda fallet utgör skäl för åtgärden. Bestämmelsen är utformad på samma sätt som 3 kap. 27 § som möjliggör motsvarande åtgärd vid gräns mot ett tredjeland.

Av *andra stycket* följer att bestämmelserna i 7 kap. 7 § om dokumentation och 8 kap. 21 § om verkställigheten i övrigt ska tillämpas vid en kroppsvisitation enligt första stycket. Hänvisningen till 7 kap. 7 § innebär bl.a. att ett protokoll behöver upprättas endast om den undersökte begär det vid förrättningen eller om föremål tas i beslag eller förvar. Av 8 kap. 21 § tullbefogenhetslagen framgår bl.a. att kroppsvisitation av mera väsentlig omfattning ska verkställas inomhus i avskilt rum eller i lämpligt utrymme i transportmedel. Se kommentarerna till de paragraferna.

19 § Tullverket får tillfälligt hålla kvar oledsagade kontanta medel i avvaktan på att en redovisning enligt 3 c § inregränslagen (1996:701) lämnas in.

Tullverket får även tillfälligt hålla kvar kontanta medel om

1. skyldigheten att anmäla eller redovisa kontanta medel enligt 3 b § eller 3 c § inregränslagen inte har fullgjorts, eller
2. det finns tecken på att de kontanta medlen, oavsett belopp, har anknytning till sådana brottsliga handlingar som anges i artikel 3.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och

om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

Tiden för tillfälligt kvarhållande enligt andra stycket får inte överstiga 30 dagar. Tullverket får om det är nödvändigt och proportionerligt förlänga tiden för tillfälligt kvarhållande till högst 90 dagar.

Om ett beslut om att tillfälligt hålla kvar kontanta medel enligt andra stycket inte förlängs, eller om det inte längre finns grund för kvarhållande, ska Tullverket genast informera den från vilken medlen hålls kvar om att de kan hämtas.

Paragrafen, som är ny, reglerar tillfälligt kvarhållande av kontanta medel. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.3.

Enligt *första stycket* får Tullverket tillfälligt hålla kvar oledsagade kontanta medel i avvaktan på att en redovisning enligt 3 c § inregränslagen ges in. Med kontanta medel avses enligt bestämmelsen i 1 kap. 6 § samma sak som i 3 a § inregränslagen, dvs. kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort, se kommentaren till den bestämmelsen. Även uttrycket oledsagade kontanta medel innebär detsamma som i 3 a § inregränslagen. Det rör sig alltså om kontanta medel som utgör en del av en försändelse utan en bärare. En redovisning ska enligt 3 c § inregränslagen ges in inom 30 dagar på Tullverkets begäran. Av bestämmelsen framgår också i vilken form redovisningen ska lämnas och när skyldigheten inte ska anses fullgjord. Kvarhållandet motsvarar vad som gäller enligt artikel 4.1 i EU:s kontantkontrollförordning. Om redovisningen inte kommit in efter 30 dagar kan de kontanta medlen kvarhållas enligt bestämmelsen i andra stycket.

I *andra stycket* regleras en rätt för Tullverket att tillfälligt kvarhålla kontanta medel om anmälningsskyldigheten eller redovisningsskyldigheten enligt 3 b § eller 3 c § inregränslagen inte har fullgjorts. Regleringen motsvarar vad som gäller för kvarhållande av kontanta medel som förs in till eller ut från ett tredjeland enligt 3 kap. 28 § första stycket och artikel 7.1 i EU:s kontantkontrollförordning. Anmälningsskyldigheten och redovisningsskyldigheten avser in- eller utförsel av kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro. Kvarhållande får enligt bestämmelsen även ske om det finns tecken på att de kontanta medlen, oavsett belopp, har anknytning till brottsliga handlingar. Med brottsliga handlingar avses någon av de handlingar som förtecknas i artikel 3.4 i fjärde penningtvättsdirektivet. Det rör sig om bl.a. terroristbrottslighet, narkotikabrott, narkotikasmuggling och andra brott som är belagda med frihetsstraff eller frihetsberövande åtgärd med en högsta straffsats på mer än ett år. Kvarhållande enligt paragrafen får således ske om det finns tecken på penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt eftersom fängelse i högst två år är föreskrivet för brotten (3 och 7 §§ lagen om straff för penningtvättsbrott). Syftet med kvarhållandet är att ge utrymme för Tullverket att vidta olika åtgärder för att kontrollera om anmälnings- eller redovisningsskyldigheten har fullgjorts. Det kan vara fråga om att kontrollera de kontanta medlens ursprung, bedöma äktheten av och översätta olika dokument samt göra förfrågningar till utländska myndigheter och banker. Den person som medför de kontanta medlen kan också behöva tid för att komplettera sin anmälan eller lämna en förklaring till de uppgifter som lämnats för att Tullverket ska kunna bedöma riktigheten av uppgifterna i

anmälan. Motsvarande åtgärder kan behöva vidtas om det finns tecken på att kontanta medel som understiger 10 000 euro har anknytning till brottsliga handlingar (se prop. 2020/21:184 s. 34). För att bedöma om de kontanta medlen har sådan anknytning kan omständigheter som kan knytas såväl till bäraren, mottagaren eller avsändaren av de kontanta medlen vara relevanta. Det kan också röra sig om omständigheter kring hur medlen transporteras, t.ex. att de varit gömda eller att belopp som ligger precis under gränsen för anmälningsskyldighet förs ut ur landet ofta. Tidigare kriminalitet, hur personen svarar på frågor eller personens uppträdande vid kontrollen kan också utgöra underlag vid bedömningen. Även tips från allmänheten eller andra myndigheter och tidigare erfarenheter rörande t.ex. mottagarlandet kan beaktas. Detsamma gäller sådana riskkriterier som fastställts i kommissionens genomförandebeslut om åtgärder för en enhetlig tillämpning av kontroller genom fastställande av gemensamma riskkriterier och standarder för förflyttningar av kontanta medel (se prop. 2020/21:184 s. 36). Tullverkets beslut om tillfälligt kvarhållande kan överklagas enligt bestämmelserna i förvaltningslagen.

Av *tredje stycket* framgår att tiden för det tillfälliga kvarhållandet enligt andra stycket som huvudregel inte får överstiga 30 dagar. Tullverket får dock, om det bedöms nödvändigt och proportionerligt, förlänga tiden för kvarhållandet till högst 90 dagar. Förlängning kan bli aktuell t.ex. när kommunikation med ett annat land är nödvändig, när dokument måste översättas eller när det är svårt att identifiera och kontakta avsändaren eller mottagaren när det gäller oledsagade kontanta medel (prop. 2023/24:132 s. 439–440). Oaktat de tidsfrister som föreskrivs i paragrafen bör de kontanta medlen inte hållas kvar längre än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet. Den utredning som behöver göras ska därför göras så snabbt det går så att medlen hålls kvar under så kort tid som möjligt. Regleringen motsvarar vad som gäller för kvarhållande av kontanta medel som förs in eller ut från ett tredjeland enligt 3 kap. 28 § andra stycket och artikel 7.3 första stycket i EU:s kontantkontrollförordning.

I *fjärde stycket* regleras att om ett beslut om att tillfälligt hålla kvar kontanta medel inte förlängs, eller om det inte längre finns grund för att hålla kvar medlen, ska den från vilken medlen hålls kvar genast informeras om att de kan hämtas. Det ställs inga särskilda krav på informationen. Den kan även lämnas muntligen, men tulltjänstemannen bör i så fall dokumentera den. Bestämmelsen motsvarar 3 kap. 28 § tredje stycket som gäller kvarhållande av kontanta medel som förs in eller ut från ett tredjeland.

20 § Om skyldigheten att anmäla eller redovisa kontanta medel enligt 3 b § eller 3 c § i inregränslagen (1996:701) inte har fullgjorts ska Tullverket upprätta en anmälan.

Tullverket ska också upprätta en anmälan om myndigheten påträffar kontanta medel till ett värde som understiger 10 000 euro och det finns tecken på att de kontanta medlen har anknytning till sådana brottsliga handlingar som anges i artikel 3.4 i direktiv (EU) 2015/849.

En anmälan enligt första och andra styckena ska ske skriftligt eller elektroniskt och i möjligaste mån innehålla samma uppgifter som en anmälan eller redovisning enligt 3 b § eller 3 c § i inregränslagen.

Paragrafen är ny. Den reglerar Tullverkets skyldighet att upprätta en anmälan om den som är skyldig att lämna in en anmälan eller redovisning inte gjort det eller om kontanta medel som misstänkts ha anknytning till brottslig handling påträffas. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Av *första stycket* framgår att för det fall skyldigheten att anmäla ledsagade kontanta medel eller redovisa oledsagade kontanta medel inte har fullgjorts ska Tullverket upprätta en anmälan. En anmälan eller redovisning ska enligt 3 b § respektive 3 c § inregränslagen inte anses fullgjord om de uppgifter som lämnats är oriktiga eller ofullständiga eller de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll. En redovisning ska inte heller anses fullgjord om den lämnas efter utgången av tidsfristen om 30 dagar. Tullverket ska således, utöver i de fall en anmälan eller redovisning inte kommit in överhuvudtaget, även upprätta en anmälan i de fall anmälnings- eller redovisningsskyldigheten inte anses fullgjord. Bestämmelsen motsvarar det som gäller vid gräns mot tredjeland enligt artikel 5.3 i EU:s kontantkontrollförordning.

Tullverket ska enligt *andra stycket* även upprätta en anmälan om kontanta medel till ett värde under 10 000 euro påträffas om det finns tecken på att medlen har anknytning till brottsliga handlingar. Med brottsliga handlingar avses någon av de handlingar som förtecknas i artikel 3.4 i fjärde penningtvättsdirektivet. Det kan vara t.ex. terroristbrottslighet, narkotikabrott, narkotikasmuggling och andra brott som är belagda med frihetsstraff eller frihetsberövande åtgärd med en högsta straffsats på mer än ett år. För penningtvättsbrott och näringspenningtvätt är föreskrivet fängelse i högst två år (3 och 7 §§ lagen om straff för penningtvättsbrott) varför tecken på sådan brottslighet ska föranleda en anmälan. För att bedöma om de kontanta medlen har anknytning till brottsliga handlingar kan olika omständigheter kopplade såväl till bäraren, mottagaren eller avsändaren av de kontanta medlen vara relevanta, se kommentaren till 19 §. Motsvarande reglering vid yttre gräns finns i artikel 6 i EU:s kontantkontrollförordning.

I *tredje stycket* anges att Tullverkets anmälan, liksom gäller för en anmälan enligt inregränslagen, ska göras skriftligt eller elektroniskt. Den ska så långt det är möjligt innehålla motsvarande uppgifter som en anmälan eller redovisning enligt 3 b § eller 3 c § inregränslagen. Bestämmelsen motsvarar det som gäller vid gräns mot tredjeland enligt artikel 5.3 respektive artikel 6 i EU:s kontantkontrollförordning.

6 kap. Övriga bestämmelser om kontrollverksamhet

1 § Kontroller enligt denna lag som avser införsel eller utförsel av varor *eller kontanta medel* till eller från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen eller punktskattepliktiga varor får inte utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras görs slumpmässigt.

Paragrafen ersätter 2 § inregränslagen och 1 kap. 5 § andra stycket lagen (1998:506) om flyttning och kontroll av vissa punktskattepliktiga varor enligt förslaget i prop. 2023/24:132. Den reglerar förbud mot slumpmässiga kontroller vid införsel eller utförsel till eller från en annan medlemsstat inom EU och vid kontroll av punktskattepliktiga varor. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.1.

Ändringen i paragrafen innebär att även kontroller av kontanta medel som förs in från eller ut till ett annat EU-land enligt de nya bestämmelserna i 4 kap. omfattas av förbudet mot slumpmässiga kontroller. Det innebär att även sådana kontroller måste vara selektiva.

32 § Polismyndigheten och Kustbevakningen ska medverka i Tullverkets kontrollverksamhet enligt 3 och 4 kap. Polismyndigheten ska även medverka i Tullverkets kontrollverksamhet enligt 5 kap.

För Polismyndigheten och Kustbevakningen samt polisman och kustbevakningstjänsteman som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet gäller det som sägs om Tullverket och tulltjänsteman i 2 kap. 3 och 4 §§, 3 kap. 3, 4, 8–16 och 25–28 §§ och 4 kap. 2–7 och 16–20 §§.

För Polismyndigheten och polisman gäller även det som sägs om Tullverket och tulltjänsteman i 5 kap. 3–15 §§.

Paragrafen ersätter enligt förslaget i prop. 2023/24:132 i huvudsak 4 kap. 3 § tullagen, 12 § första stycket inregränslagen och 4 kap. 12 § lagen om flyttning och kontroll av vissa punktskattepliktiga varor. Den innehåller bestämmelser om skyldighet för Polismyndigheten och Kustbevakningen att medverka i Tullverkets kontrollverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.1, 7.7.2, 7.7.3 och 7.8.

En ändring görs i *andra stycket* som innebär att Polismyndigheten respektive Kustbevakningen och en polisman eller en kustbevakningstjänsteman som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet har samma befogenheter som Tullverket och en tulltjänsteman har när det gäller kontroll av kontanta medel som förs in från eller ut till ett annat EU-land. Polismän och kustbevakningstjänstemän får enligt bestämmelsen utföra samma kontroller som tulltjänstemän och besluta om tillfälligt kvarhållande av kontanta medel. Vidare ska de på samma sätt som tulltjänstemän upprätta en anmälan i vissa fall. Detta motsvarar vad som gäller vid kontroll av kontanta medel vid yttre gräns.