

Lagrådsremiss

Kontroller av kontanta medel vid den inre gränsen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 6 november 2025

Elisabeth Svantesson

Annica Svedberg
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att Tullverket ska få möjlighet att kontrollera in- och utförsel av kontanta medel vid gränsen mot andra EU-länder. Den reglering som föreslås motsvarar huvudsakligen 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 ett 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 kan dömas till böter.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2026.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagförslag	5
2.1	Förslag till lag om ändring i inregränslagen (1996:701)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet	8
2.3	Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)	9
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem	10
2.5	Förslag till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710)	11
3	Ärendet och dess beredning	15
4	Kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen	15
4.1	Införsel och utförsel av kontanta medel	15
4.2	Tullkontroller av kontanta medel vid den yttre gränsen	17
4.3	Kontroll av kontanta medel inom EU	17
4.3.1	Andra EU-länders bestämmelser	17
4.3.2	Danmarks bestämmelser följer EU:s kontantkontrollsförordning	18
4.4	Att kontrollera kontanta medel vid den inre gränsen är förenligt med EU-rätten	19
4.5	Anmälningsskyldighet för kontanta medel vid den inre gränsen	20
4.5.1	Bestämmelser om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen ska införas	20
4.5.2	Bestämmelserna bör utformas med EU:s kontantkontrollsförordning som förebild	21
4.5.3	Bestämmelserna är förenliga med unionsrätten	22
4.5.4	Tullverket bör ansvara för kontrollerna	24
4.5.5	Ord och uttryck	25
4.5.6	Anmälningsskyldighet för ledsagade kontanta medel	28
4.5.7	Redovisningsskyldighet för oledsagade kontanta medel	32
4.6	Rätt att meddela föreskrifter	35
4.7	Tullverkets befogenheter	36
4.7.1	Tullverkets befogenheter vid den inre gränsen avseende varor	36
4.7.2	Tullkontroller av kontanta medel vid den yttre gränsen	36
4.7.3	Kontroll av ledsagade kontanta medel	37
4.7.4	Kontroll av oledsagade kontanta medel	39
4.7.5	Kontrollerna får inte göras slumpmässigt	40

4.7.6	Kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter	41
4.7.7	Kvarhållande av kontanta medel	43
4.7.8	Tullverkets anmälan	46
4.7.9	Medverkan av Polismyndigheten och Kustbevakningen	47
4.8	Personuppgiftsbehandling och sekretess	48
4.9	Straffansvar	54
5	En ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem	57
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	58
7	Konsekvensanalys	58
7.1	Konsekvenser för Tullverket	58
7.2	Konsekvenser för domstolarna	59
7.3	Konsekvenser för övriga statliga myndigheter	59
7.4	Konsekvenser för enskilda och företag	60
7.5	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	61
7.6	Förenlighet med EU-rätten	62
7.7	Övriga konsekvenser	62
8	Författningskommentar	62
8.1	Förslaget till lag om ändring i inregränslagen (1996:701)	62
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet	66
8.3	Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)	67
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem	68
8.5	Förslaget till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710)	68
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian i nu relevanta delar	75
Bilaga 2	Promemorians lagförslag i nu relevanta delar	76
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	85

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i inregränslagen (1996:701),
2. lag om ändring i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet,
3. lag om ändring i tullagen (2016:253),
4. lag om ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem,
5. lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710).

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om inregränslagen (1996:701)¹

dels att 1, 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 a och 3 a–3 c §§, och närmast före 3 a och 3 c §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Denna lag innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (EU-land).

Denna lag innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet vid införsel eller utförsel *av vissa varor* över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (EU-land).

Lagen innehåller även bestämmelser om anmälningsskyldighet och redovisningsskyldighet vid införsel eller utförsel av kontanta medel över Sveriges gräns mot ett annat EU-land.

Bestämmelser om Tullverkets och tulltjänstemäns befogenheter vid införsel och utförsel av varor finns i tullbefogenhetslagen (2024:710).

Bestämmelser om Tullverkets och tulltjänstemäns befogenheter vid införsel och utförsel av varor *och kontanta medel* finns i tullbefogenhetslagen (2024:710).

2 a §

I denna lag förstås med kontanta medel: kontanter, överlåtbara innehavarinstrument och råvaror som används som mycket likvida värdebärare, och oledsagade kontanta medel: kontanta medel som utgör en del av en oledsagad försändelse.

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2024:733.

² Senaste lydelse 2024:733.

Skyldighet att anmäla eller redovisa kontanta medel

3 a §

Den 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 genast 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.

3 b §

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 för dessa, lämnar en redovisning inom 30 dagar, och gör de kontanta medlen tillgängliga för kontroll.

Redovisningsskyldigheten ska inte anses vara fullgjord om

1. redovisningen inte lämnas före utgången av den tidsfrist som anges i första stycket,

2. de uppgifter som lämnats är oriktiga eller ofullständiga, eller

3. de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll.

Rätt att meddela föreskrifter

3 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. anmälningsskyldigheten enligt 3 a §, och

2. redovisningsskyldigheten enligt 3 b §.

5 §³

Till böter döms den som uppsåtligen 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 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 a § eller redovisningsskyldigheten enligt 3 b §.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

6 §⁴

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, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott eller terroristbrottslagen (2022:666).

Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.

³ Senaste lydelse 2024:733.

⁴ Senaste lydelse 2024:733.

2.2 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 också andra uppgifter behandlas som behövs för att fullgöra det som följer av 3 a och 3 b §§ inregränslagen (1996:701) samt 4 kap. 16–21 §§ tullbefogenhetslagen (2024:710) 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 april 2026.

2.3 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 3 § tullagen (2016:253) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §¹

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

Ansvar för tullförseelse ska inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, *lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott* eller terroristbrottslagen (2022:666).

Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:688.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Följande myndigheter har rätt att ta del av uppgifter genom konto- och värdefackssystemet:

1. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket, om uppgifterna behövs i en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller för att besvara en begäran från Europol,

2. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet och Skatteverket, om uppgifterna behövs i en utredning om självständigt förverkande,

2. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket och Skatteverket, om uppgifterna behövs i en utredning om självständigt förverkande,

3. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Skatteverket, om uppgifterna behövs i verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslighet som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF,

4. en åklagarmyndighet, om uppgifterna behövs i ett ärende om rättslig hjälp i brottmål, på framställning av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, eller i ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder, och

5. Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, om uppgifterna behövs i deras verksamhet som kontor för återvinning av tillgångar enligt rådets beslut 2007/845/RIF av den 6 december 2007 om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.

2.5 Förslag till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710)

Häri genom föreskrivs i fråga om tullbefogenhetslagen (2024:710)

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

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 1 kap. 6 § och 4 kap. 16–21 §§, och närmast före 4 kap. 16 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §

Uttrycken kontanta medel och oledsagade kontanta medel som används i 4 kap. 16–21 §§ har samma betydelse som i 2 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 §§ ska tillämpas vid införsel *från* eller utförsel *till* en annan medlemsstat inom Europeiska unionen av de varor som anges i 2 § inregränslagen (1996:701).

Bestämmelserna i 16–21 §§ ska tillämpas vid kontroll av kontanta medel som passerar den svenska gränsen till eller från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen.

Kontroll av kontanta medel

16 §

För att kontrollera att anmälningsskyldigheten enligt 3 a § 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 b § 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 a § inregränslagen (1996:701) får en tulltjänsteman kroppsvisitera honom eller henne för att söka efter kontanta medel.

För kroppsvisitationen 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 b § inregränslagen (1996:701) lämnas in.

20 §

Tullverket får även tillfälligt hålla kvar kontanta medel om

1. skyldigheten att anmäla eller redovisa kontanta medel enligt 3 a eller 3 b § inregränslagen (1996:701) 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, i den ursprungliga lydelsen.

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

Om ett beslut om att tillfälligt hålla kvar kontanta medel enligt första 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.

21 §

Om skyldigheten att anmäla eller redovisa kontanta medel enligt 3 a eller 3 b § 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, i den ursprungliga lydelsen.

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.

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 16–21 §§.

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 april 2026.

3 Ärendet och dess beredning

Chefen för Finansdepartementet beslutade den 14 februari 2024 (Fi2024/00373) att uppdra åt en utredare att biträda Finansdepartementet med att utreda straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering (Fi 2024:B). Utredaren har även utrett frågan om lagstiftningsåtgärder för att göra det möjligt för Tullverket att kontrollera införsel och utförsel av kontanta medel vid gränsen mot andra EU-länder, dvs. den inre gränsen.

Uppdraget redovisades den 2 oktober 2024 genom departementspromemorian Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m. En sammanfattning av promemorian i nu relevanta delar finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag i nu relevanta delar finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats och i lagstiftningsärendet (Fi2024/02076).

I denna lagrådsremiss behandlas de lagförslag från promemorian som rör kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen. Övriga lagförslag behandlas i ett annat lagstiftningsärende.

I lagrådsremissen behandlas även en ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem som förbisågs i samband med införandet av ny reglering om självständigt förverkande för Tullverket. Behovet av ändringen uppmärksammades i betänkandet Ny förverkandelagstiftning (SOU 2021:100). Tullverket har därtill påtalat behovet av ändringen i en skrivelse till Finansdepartementet (Fi2025/01877).

4 Kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen

4.1 Införsel och utförsel av kontanta medel

För att bl.a. förebygga och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism har EU infört ett gemensamt system för att kontrollera att kontanta medel inte förs in i eller ut ur unionen i sådana syften. Det gäller både kontanta medel som en resande har med sig och kontanta medel som förs in eller ut på annat sätt. Regleringen finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672 av den 23 oktober 2018 om kontroll av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005, här kallad EU:s kontantkontrollsförordning. Kontantkontrollsförordningen innebär att den som vid gränspassage har med sig minst 10 000 euro i kontanta medel, eller som för in sådana medel på annat sätt, är skyldig att anmäla det till Tullverket. En närmare beskrivning av kontantkontrollsförordningen finns i avsnitt 4.2.

När Tullverket har gjort kontroller av anmälningsskyldigheten t.ex. på Arlanda har kontanta medel till stora belopp påträffats. Det rör sig främst

om kontanter, men även om en del guld. Som ett resultat av dessa kontroller förhindrades enligt Tullverket under 2023 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 del av ärendena kunde hänföras till misstänkt penningtvätt och överlämnades till Polismyndigheten för utredning. I ett antal ärenden fanns det även förutsättningar för Kronofogdemyndigheten att, med biträde av Polismyndigheten, besluta om utmätning på distans.

Enligt Polismyndigheten utgör kontanter fortfarande ett viktigt betalmedel i den kriminella ekonomin. Skälet till detta är att kontanter i många avseenden är ett anonymt betalmedel som används inom bl.a. narkotika-, vålds- och vapenbrottslighet. Europol förklarar den omfattande kontantanvändningen 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.

Kontanter används både som ett led i internationella penningtvättsupplägg och för att investera i ny brottslighet. När det gäller penningtvätt används kontanter på två sätt: Det ena är att kontanter används som betalmedel vid försäljning av illegala varor och tjänster (såsom narkotika) som ett sätt för att tvätta brottsvinster. Det andra är att kontanter används för att tvätta brottsvinster som uppkommit i elektronisk form, t.ex. brottsvinster från bedrägerier eller utpressning genom cyberattacker. I dessa fall tvättas brottsvinster genom att vinsterna tas ut kontant från konton som innehas av målvakter för att därefter slussas vidare i olika transaktioner för att dölja brottsvinsternas ursprung.

Penningtvätt genom fysisk transport av kontanter över landsgränser är ett av de äldsta och mest grundläggande tillvägagångssätten för att tvätta pengar. Det uppskattas att miljardbelopp i kontanter årligen transporteras ut från Sverige som ett led i en systematisk hantering av brottsvinster. Transporterna sker med både fordon och flyg. Ofta är syftet att på olika sätt flytta brottsvinster i den legala ekonomin till länder där möjligheterna att placera kontanter i det finansiella systemet är stora. Brottsvinster används för investeringar och konsumtion samt för återinvestering i ny brottslighet utomlands. Enligt Polismyndigheten finns det en betydande risk för att transporterna av kontanter från Sverige indirekt bidrar till den omfattande smugglingen av narkotika till Sverige. Därtill bedöms det finnas en risk för att kontanter förs ut från Sverige för att användas för att exempelvis finansiera terrorism.

Sannolikt har en stor andel av de kontanter som transporteras från Sverige till tredjeland inte anmälts till Tullverket i enlighet med EU:s kontantkontrollsförordning. En stor del av transporterna sker dock troligen via land från Sverige till ett annat EU-land. Då är EU:s kontantkontrollsförordning inte tillämplig och till skillnad från vad som gäller i t.ex. Danmark finns det inte något svenskt regelverk som möjliggör kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen. Det finns därför en risk för att Sverige blir mer attraktivt än t.ex. Danmark som utförselland av kontanter i Norden.

Med hänsyn till att Tullverket för närvarande saknar författningsstöd för att kontrollera införsel och utförsel av kontanta medel vid den inre gränsen, dvs. gränsen mot ett annat land inom EU, och mot bakgrund av de bedömningar som görs i fråga om internationella transporter av kontanter

som ett centralt led i brottslig verksamhet, är det motiverat att införa bestämmelser som gör det möjligt att kontrollera kontanta medel även vid den inre gränsen.

4.2 Tullkontroller av kontanta medel vid den yttre gränsen

Kontanta medel som förs in i eller ut ur EU ska anmälas eller redovisas enligt EU:s kontantkontrollsförordning. Bestämmelserna i förordningen gäller för kontanta medel. Med uttrycket ”kontanta medel” avses kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort.

Förordningen innehåller bestämmelser som innebär att det föreligger anmälningsskyldighet för ledsagade kontanta medel och redovisningsskyldighet för oledsagade kontanta medel vid resa till eller från EU. Förordningen kompletteras med bestämmelser i 3 kap. 25–28 §§ tullbefogenhetslagen (2024:710).

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.

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, lämnar en redovisning inom en tidsfrist på 30 dagar.

Har anmälnings- eller redovisningsskyldigheten inte fullgjorts får de behöriga myndigheterna, för svensk del i första hand Tullverket, tillfälligt kvarhålla kontanta medel. Kontanta medel får även kvarhållas om det finns tecken på att de kontanta medlen, oavsett belopp, har anknytning till brottsliga handlingar. I båda fallen får kvarhållandet göras genom ett administrativt beslut för att fastslå om omständigheterna i det aktuella fallet rättfärdigar fortsatt kvarhållande.

Om det under tiden för det tillfälliga kvarhållandet uppstår misstanke om att de kontanta medlen har anknytning till brottsliga handlingar överlämnar Tullverket ärendet till Polismyndigheten.

Mer information om EU:s kontantkontrollsförordning finns i prop. 2020/21:184 s. 9–21.

4.3 Kontroll av kontanta medel inom EU

4.3.1 Andra EU-länders bestämmelser

De nationella regelverken bland EU:s medlemsstater om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen skiljer sig åt. Att så är fallet framgår bl.a. av en undersökning gjord av medlemmarna i EU:s kommitté för kontroll av kontanta medel under ledning av EU-kommissionen (Survey

on national legislation regarding Intra-EU cash controls and unaccompanied cash in EU Member States) under år 2022.

Undersökningen visar att av EU:s 27 medlemsländer hade sju länder, vid tidpunkten för undersökningen, nationell lagstiftning som föreskrev anmälningsskyldighet 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 en redovisningsskyldighet som motsvarar den redovisningsskyldigheten som följer av EU:s kontantkontrollsförordning. Resterande sex länder hade i stället ett regelverk som innebär att anmälningsskyldighet även föreligger för oledsagade kontanta medel.

Därutöver hade åtta medlemsländer nationell lagstiftning som innebär en skyldighet för resande att på begäran deklarerar ledsagade kontanta medel vid den inre gränsen. Av dessa åtta länder hade sex länder regelverk som innebär en 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 regler om anmälningsplikt för resande som reste in i landet från en medlemsstat som inte ingår i Schengenområdet.

Tio medlemsländer, bl.a. Sverige, saknade vid tidpunkten för undersökningen ett nationellt regelverk för kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen.

4.3.2 Danmarks bestämmelser följer EU:s kontantkontrollsförordning

Danmark har sedan 2002 en nationell reglering av kontroll av kontanta medel även vid den inre gränsen. Regleringen 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 anmälingsskyldigheten som redovisningsskyldigheten är uppfylld. Kontanta medel som påträffas vid kontroll kan kvarhållas i upp till 72 timmar.

Den danska regleringen överensstämmer i huvudsak med den reglering som gäller för kontanta medel enligt EU:s kontantkontrollsförordning.

4.4 Att kontrollera kontanta medel vid den inre gränsen är förenligt med EU-rätten

Enligt skäl 9 i EU:s kontantkontrollsförordning påverkar förordningen inte medlemsstaternas möjlighet att enligt nationell rätt införa 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 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Den fria rörligheten för kapital är en av de fyra grundläggande friheterna på EU:s inre marknad. Artikel 63 i 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. Det framgår av artikel 65.1 b att bestämmelserna 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 informationssyfte fastställa förfaranden för deklaration av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Enligt artikel 65.3 är en förutsättning för dessa åtgärder och förfaranden att de inte får utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av den fria rörligheten för kapital och betalningar enligt artikel 63.

Enligt EU-domstolens praxis ska undantaget i artikel 65.1 b tolkas restriktivt. Åtgärder ska vara i linje med artikel 65.3 och proportionerliga i förhållande till sitt ändamål. Åtgärder som syftar till att förhindra allvarlig brottslighet såsom penningtvätt, narkotikahandel och terrorism är enligt EU-domstolen sådana åtgärder som är tillåtna enligt EU-rätten för att förhindra överträdelse av nationella lagar och andra författningar.

Av praxis från EU-domstolen framgår 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. En föregående deklaration eller ett deklarationssystem skulle, utan att fördröja transaktionen i fråga, ge de nationella myndigheterna möjlighet att värna om allmän ordning genom att genomföra en effektiv kontroll för att förhindra överträdelse av lagar och andra författningar (se EU-domstolens dom i de förenade målen *Bordessa m.fl.* [C-358/93 och C-416/93] samt *Sanz de Lera m.fl.* [C-163/94, C-165/94 och C-250/94]).

4.5 Anmälnings- och redovisningsskyldighet för kontanta medel vid den inre gränsen

4.5.1 Bestämmelser om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen ska införas

Regeringens förslag

Det införs bestämmelser om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen. Inregränslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta bestämmelser om anmälnings- och redovisningsskyldighet vid införsel eller utförsel av kontanta medel över Sveriges gräns mot ett annat EU-land.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer i sak överens med regeringens men har en annan lagteknisk utformning som innebär att ändringar föreslås i 2 och 3 §§ inregränslagen (1996:701) men däremot inte i 1 § inregränslagen.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Att bekämpa den kriminella ekonomin är en prioriterad fråga för regeringen. Som framgår av avsnitt 4.1 är gränsöverskridande transporter av kontanta medel, framför allt kontanter, ett centralt led i penningtvättsupplägg och finansiering av terrorism. Transporterna bidrar också till möjligheter att återinvestera i ny grov brottslighet, såsom narkotikasmuggling och vapensmuggling. Införsel och utförsel av kontanta medel utgör därmed en viktig 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. Tullverket har, vid de kontroller som görs med stöd av EU:s kontantkontrollsförordning, 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 omfattande.

Regeringen har tagit initiativ till flera lagstiftningsåtgärder för att bekämpa den organiserade brottsligheten och den kriminella ekonomin. Ett regelverk som möjliggör kontroller av införsel och utförsel av kontanta medel även över den inre gränsen skulle utgöra ett viktigt och ändamålsenligt komplement till dessa åtgärder eftersom ett sådant regelverk utgör en förutsättning för att myndigheterna ska kunna upptäcka, förhindra och försvåra att kontanter förs ut ur Sverige i den omfattning som sker i dag.

Regeringen föreslår därför att bestämmelser som gör det möjligt att kontrollera införsel och utförsel av kontanta medel över den inre gränsen ska införas. I inregränslagen regleras en skyldighet att anmäla införsel från och utförsel till ett annat EU-land av vissa i lagen särskilt angivna varor. För att få ett samlat regelverk avseende den inre gränsen bör de nya bestämmelserna om anmälnings- och redovisningsskyldighet för kontanta medel vid den inre gränsen föras in i inregränslagen. Regeringen anser att regleringen bör ha en något annorlunda utformning än den i promemorian föreslagna. I stället för de föreslagna ändringarna av 2 och 3 §§ inregränslagen bör det redan av 1 § inregränslagen framgå att lagen även omfattar kontanta medel.

Lagförslag

Förslaget medför ändringar i 1 § inregränslagen.

4.5.2 Bestämmelserna bör utformas med EU:s kontantkontrollsförordning som förebild

Regeringens bedömning

De nya bestämmelserna om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen bör utformas med EU:s kontantkontrollsförordning som förebild.

Promemorians bedömning

Bedömningen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Ett regelverk som möjliggör kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen kan utformas på olika sätt. Som framgår av avsnitt 4.3 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 kontantkontrollsförordning, dvs. att det föreskrivs en skyldighet att anmäla ledsagade kontanta medel och en skyldighet att på begäran redovisa oledsagade kontanta medel.

Det finns praktiska fördelar med att göra som Danmark har gjort, nämligen att införa ett regelverk som motsvarar regelverket i EU:s kontantkontrollsförordning. Att regelverken är enhetliga 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. Dessutom innebär det inte någon större börda för enskilda och företag än den börda som redan följer av anmälnings- och redovisningsskyldigheten enligt EU:s kontantkontrollsförordning.

Något som talar emot en sådan lösning, och för att i stället införa ett regelverk som förskriver 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 dock 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 kontantkontrollsförordning förutsätter en grundlig avvägning mellan flera intressen som det inte finns något beredningsunderlag för att göra inom ramen för det här lagstiftningsärendet.

Med EU:s kontantkontrollsförordning som förebild bör det därför införas en skyldighet att anmäla ledsagade kontanta medel och en skyldighet att på begäran redovisa oledsagade kontanta medel som påträffas vid den inre gränsen. Mer om detta i avsnitten 4.5.6 och 4.5.7. Regelverket bör även i övrigt, så långt möjligt, överensstämma med bestämmelserna i EU:s kontantkontrollsförordning. Anmälnings- och redovisningsskyldigheten bör således t.ex. kunna kontrolleras och kontanta medel som påträffas bör kunna kvarhållas tillfälligt. Mer om detta i avsnitten 4.7.3, 4.7.4 och 4.7.7.

4.5.3 Bestämmelserna är förenliga med unionsrätten

Regeringens bedömning

De nya bestämmelserna är förenliga med unionsrätten.

Promemorians bedömning

Bedömningen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna, däribland *Sieps – Svenska institutet för Europapolitiska studier*, tillstyrker eller har inga synpunkter på bedömningen.

Sveriges advokatsamfund anför att laglydiga personer som har goda intentioner med sitt agerande, riskerar att avskräckas från att frakta legala kontanta medel över gränserna mellan EU-länder. Regleringen riskerar följaktligen att bli en inskränkning i den för EU grundläggande principen om fri rörlighet för kapital.

Skälen för regeringens bedömning

Som framgår av avsnitt 4.4 ger EU-domstolens praxis stöd för 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. En föregående deklaration

eller ett deklarationssystem skulle, utan att fördröja transaktionen i fråga, ge de nationella myndigheterna möjlighet att värna om allmän ordning genom att genomföra en effektiv kontroll för att förhindra överträdelse av lagar och andra författningar (se de förenade målen *Bordessa m.fl.* [C-358/93 och C-416/93] samt *Sanz de Lera m.fl.* [C-163/94, C-165/94 och C-250/94]).

I de förenade målen *Sanz de Lera m.fl.* (C-163/94, C-165/94 och C-250/94) nämns vad som skulle kunna känneteckna ”ett lämpligt deklarationssystem”. Det är ett system som ”tar hänsyn till arten av transaktion och deklarerandes identitet samt tvingar de behöriga myndigheterna att göra en skyndsam kontroll av deklarationen, men som tillåter de sistnämnda att i god tid dessförinnan genomföra de undersökningar som – i förekommande fall – visar sig vara nödvändiga för att kunna bestämma om det rör sig om en olaglig kapitalöverföring och ålägga de påföljder som erfordras vid förseelser mot den nationella lagstiftningen.”

Enligt EU-domstolen skulle ett sådant system ge ”de nationella myndigheterna möjlighet att värna om allmän ordning genom att genomföra en effektiv kontroll för att förhindra överträdelse av lagar och andra författningar.”

I det här lagstiftningsärendet föreslår regeringen att 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. Det föreslås även att en avsändare eller en mottagare eller en företrädare för dessa på begäran ska lämna en redovisning av oledsagade kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro som förs in till Sverige från ett annat EU-land eller ut från Sverige till ett annat EU-land.

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 kontantkontrollsförordning bedöms vara förenligt med principerna uppställda i de ovannämnda målen och EU-rätten. *Sieps – Svenska institutet för Europapolitiska studier* instämmer i bedömningen och har därför tillstyrkt förslaget.

Sveriges advokatsamfund har anfört att regleringen riskerar att bli en inskränkning i den för EU grundläggande principen om fri rörlighet för kapital. Regeringen konstaterar att EU-domstolens praxis ger stöd för att bestämmelserna om den fria rörligheten för kapital inte hindrar nationella bestämmelser om ett deklarationssystem för kontanta medel. För att laglydiga personer som har goda intentioner med sitt agerande inte ska avskräckas från att frakta legala kontanta medel över gränserna mellan EU-länder, föreslår regeringen att tröskelvärdet, precis som vid den yttre gränsen, ska vara 10 000 euro. Skyldigheten att deklarerar begränsar därmed inte på ett otillbörligt sätt den fria rörligheten och överbelastar inte heller medborgare och myndigheter med administrativa formaliteter, se i denna del även avsnitten 4.5.6 och 4.5.7.

4.5.4 Tullverket bör ansvara för kontrollerna

Regeringens bedömning

Tullverket bör ges befogenhet att ansvara för kontrollerna av kontanta medel vid den inre gränsen.

Regeringens förslag

Upplysningsbestämmelsen i inregränslagen om att det i tullbefogenhetslagen finns bestämmelser om Tullverkets och tulltjänstemäns befogenheter vid införsel och utförsel av varor ska även omfatta bestämmelser om kontanta medel.

I tullbefogenhetslagen ska tillämpningsområdet för det kapitel som avser befogenheter i kontrollverksamheten vid den inre gränsen utvidgas på det sättet att vissa bestämmelser ska tillämpas vid kontroll av kontanta medel som passerar Sveriges gräns till eller från en annan EU-medlemsstat.

Promemorians bedömning och förslag

Bedömningen och förslaget i promemorian stämmer delvis överens med regeringens. Promemorian innehåller inte något förslag om en upplysningsbestämmelse i inregränslagen.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på bedömningen eller förslaget.

Skälen för regeringens bedömning och förslag

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 detta uppdrag ingår bl.a. att utföra de kontroller som följer av EU:s kontantkontrollsförordning.

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.

Mot bakgrund av Tullverkets befintliga uppdrag framstår det enligt regeringens uppfattning som naturligt att ge myndigheten i uppdrag att kontrollera även införsel- och utförsel av kontanta medel vid den inre gränsen. Tullverket bör därför ges befogenhet att ansvara för kontrollen av kontanta medel vid inre gräns.

För att följa den lagstiftningsstruktur som införandet av tullbefogenhetslagen innebär bör bestämmelserna om Tullverkets befogenheter och skyldigheter regleras i den lagen. Mer om detta i avsnitt 4.7. Som en följd av det utvidgade tillämpningsområdet för inregränslagen (se avsnitt 4.5.1) anser regeringen att den befintliga upplysningsbestämmelsen i 1 § inregränslagen bör ändras så att det tydligt framgår att det i tullbefogenhetslagen finns bestämmelser om Tullverkets och

tulltjänstemäns befogenheter vid införsel och utförsel av både varor och kontanta medel. Samtidigt utvidgas tillämpningsområdet för det kapitel i tullbefogenhetslagen som avser befogenheter i kontrollverksamheten vid den inre gränsen på det sättet att vissa bestämmelser ska tillämpas vid kontroll av kontanta medel som passerar Sveriges gräns till eller från en annan EU-medlemsstat.

Lagförslag

Förslagen medför ändringar i 1 § inregränslagen och 4 kap. 1 § tullbefogenhetslagen.

4.5.5 Ord och uttryck

Regeringens förslag

Bestämmelserna ska omfatta kontanta medel. Med uttrycket ”kontanta medel” avses kontanter, överlåtbara innehavarinstrument och råvaror som används som mycket likvida värdebärare. Med uttrycket ”oledsagade kontanta medel” avses kontanta medel som utgör en del av en oledsagad försändelse. Definitioner av uttrycken införs i en paragraf i inregränslagen till vilken ska hänvisas i tullbefogenhetslagen.

Regeringens bedömning

Det bör inte införas någon definition av begreppet ”bärare” i inregränslagen.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer delvis överens med regeringens. Promemorians förslag till definition av ”kontanta medel” omfattar även förbetalda kort och en definition av begreppet ”bärare”. Promemorians förslag till definition av ”oledsagade kontanta medel” avser kontanta medel som utgör en del av en oledsagad försändelse utan en bärare. Förslaget har vidare en annan lagteknisk och redaktionell utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Sveriges advokatsamfund* noterar att begreppsbildningen följer EU-regleringen, bl.a. i fråga om begreppet kontanta medel. I denna reglering, dvs. EU:s kontantkontrollsförordning, finns ingen definition av begreppet förbetalda kort. Inför en anmälan till Tullverket svävar därmed den enskilde i ovisshet om huruvida rekvisiten för förbetalt kort uppfyllts. Denna omständighet är avgörande för frågan om personen omfattas av anmälningsskyldigheten eller inte. Avsaknaden av en definition av förbetalda kort gör regleringen högst oförutsägbar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Uttrycket ”kontanta medel”

De lagförslag som lämnas i denna lagrådsremiss innebär en helt ny lagstiftning om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen. Syftet med bestämmelserna är att förebygga och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism samt att motverka återinvestering i ny grov brottslighet i Sverige. De nya bestämmelserna syftar alltså till att förebygga och förhindra samma typ av brottsliga pengaflöden som EU:s kontantkontrollsförordning gör i förhållande till tredjeland.

I syfte att harmonisera regelverken vid den inre och den yttre gränsen bör det nya regelverket, med ett undantag, omfatta sådana kontanta medel som avses i EU:s kontantkontrollsförordning. I promemorian föreslås att uttrycket ”kontanta medel” ska omfatta kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebärare och förbetalda kort.

Regeringen gör en delvis annorlunda bedömning. Som *Sveriges advokatsamfund* har påtalat saknar EU:s kontantkontrollsförordning en definition av begreppet ”förbetalda kort”, en omständighet som ger tillämpningen av det regelverket en viss oförutsägbarhet. Det är naturligtvis något som bör undvikas i det här föreslagna regelverket för kontroller av kontanta medel vid den inre gränsen.

Regeringen föreslår därför, till skillnad från promemorian, att uttrycket ”kontanta medel” ska omfatta kontanter, överlåtbara innehavarinstrument och råvaror som används som mycket likvida värdebärare. Definitionen bör införas i inregränslagen.

I nuläget bör uttrycket alltså inte omfatta ”förbetalda kort”. Om begreppet ”förbetalda kort” senare definieras i EU:s kontantkontrollsförordning kan det bli aktuellt att införa begreppet även i det här regelverket.

Vid införandet av de nya bestämmelserna om tullkontroll av kontanta medel i tullagen (2016:253) med anledning av EU:s kontantkontrollsförordning gjorde regeringen bedömningen att vad som avses med kontanta medel i den nya kontantkontrollsförordningen inte krävde några kompletterande nationella bestämmelser (se prop. 2020/21:184 s. 21–23). Vägledning för vad som avses med kontanta medel enligt nu föreslagen bestämmelse i inregränslagen får hämtas i EU:s kontantkontrollsförordning.

De kategorier som omfattas av definitionen i inregränslagen definieras närmare i artikel 2.1 c–e samt i bilaga I till kontantkontrollsförordningen.

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 kontantkontrollsförordningen ansåg Riksbanken att det behövdes ett klagörande 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 bedömda därför att

de omfattas av begreppet kontanta medel i kontantkontrollsförordningen (se prop. 2020/21:184 s. 22 och 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 kontantkontrollsförordningen 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 kontantkontrollsförordningen 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 kontantkontrollsförordningen 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.

Bestämmelserna om Tullverkets befogenheter och skyldigheter med anledning av kontrollerna föreslås regleras i tullbefogenhetslagen (se avsnitt 4.7). Även dessa bestämmelser kommer omfatta uttrycket ”kontanta medel” och en hänvisning till definitionen bör därför införas i tullbefogenhetslagen som anger att uttryck som används har samma betydelse som enligt definitionen i inregränslagen.

Uttrycket ”bärare” bör inte användas

I EU:s kontantkontrollsförordning används uttrycket ”bärare”. Det definieras i artikel 2.1 h i den 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. I promemorian föreslås att det bör införas en definition av begreppet i inregränslagen som överensstämmer med den definition som finns i EU:s kontantkontrollsförordning.

Regeringen gör här en annan bedömning. I och med EU:s kontantkontrollsförordning har uttrycket ”bärare” blivit en del av svensk juridisk terminologi. När kompletterande svenska bestämmelser till förordningen infördes valde man dock att inte använda uttrycket. I bestämmelserna, som numera återfinns i tullbefogenhetslagen, används andra uttryck när en fysisk person som transporterar kontanta medel avses. I 3 kap. 25 § tullbefogenhetslagen används ”en resande” och i 3 kap. 27 § första stycket samma lag används ”en person”. Olika uttryck används i olika situationer men det är aldrig otvetydigt vem som avses. I stället för att använda uttrycket ”bärare” förordar regeringen en motsvarande ordanvändning i regelverket om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen, som ju är ett helt

nationellt regelverk och som därmed helt kan ansluta till svenska språkmönster. Det bör därför inte införas någon definition av begreppet ”bärare” i inregränslagen.

Uttrycket ”oledsagade kontanta medel”

Oledsagade kontanta medel definieras i EU:s kontantkontrollsförordning som kontanta medel som utgör en del av en försändelse utan en bärare (artikel 2.1 i). Uttrycket oledsagade kontanta medel kan inte anses vara vedertaget och det förekommer inte heller i tullagstiftningen. I likhet med promemorian anser regeringen att det är lämpligt att en definition av begreppet införs i inregränslagen. Regeringen föreslår att uttrycket definieras som kontanta medel som utgör en del av en oledsagad försändelse. Med anledning av regeringens bedömning avseende begreppet ”bärare” avviker definitionen delvis från promemorians, vars definition motsvarar kontantkontrollsförordningens. Ändringen innebär dock ingen ändring i sak.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 2 a §, införs i inregränslagen och en ny paragraf, 1 kap. 6 §, införs i tullbefogenhetslagen.

4.5.6 Anmälningsskyldighet för ledsagade kontanta medel

Regeringens förslag

Det ska införas en skyldighet för den som medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro att anmäla dessa genast till Tullverket vid inresa till Sverige från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett annat EU-land. De kontanta medlen ska även göras tillgängliga för kontroll.

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.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian stämmer delvis överens med regeringens. Promemorians förslag innehåller inget krav på att en anmälan ska göras genast till Tullverket. Promemorians förslag innehåller dock ett förslag om att anmälan ska göras skriftligt eller elektroniskt samt att en styrkt kopia av anmälan ska på begäran lämnas till anmälaren.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslagen.

Ekobrottsmyndigheten och *Tullverket* anför båda att det finns anledning att överväga ett lägre tröskelvärde för det anmälningspliktiga beloppet. Ett

högt tröskelvärde underlättar ett kringgående av regleringen genom överföring av mindre belopp vid flera tillfällen. Ett lägre tröskelvärde skulle med största sannolikhet inte i någon större omfattning begränsa den fria rörligheten för de personer och företag som med goda avsikter reser eller transporterar kontanta medel in och ut över den inre gränsen.

Sveriges advokatsamfund konstaterar att det saknas en reglering för när brottet för underlåtelse att anmäla in- och utförsel av kontanta medel fullbordas. Bestämmelsen är därmed inte preciserad i tiden för gärningens fullbordande. Avsaknaden av en avgränsning i tid är en brist i den föreslagna bestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag

Anmälningsskyldigheten bör överensstämma med den som gäller vid den yttre gränsen

Av artikel 3.1 i EU:s kontantkontrollsförordning 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.

Det är regeringens bedömning att regleringen om anmälningsskyldigheten vid den inre gränsen, i så stor utsträckning som möjligt, bör överensstämma med den som gäller vid den yttre gränsen (se avsnitt 4.5.2). 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.

Beloppsgränsen eller tröskelvärdet

När det gäller frågan om vilket belopp som ska medföra anmälningsskyldighet och redovisningsskyldighet behöver det göras en avvägning mellan flera intressen.

I EU:s kontantkontrollsförordning har det beloppet bestämts till minst 10 000 euro. Vid bedömningen av tröskelvärdets storlek i den förordningen 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. Det finns även fördelar med att låta regelverket för kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen i så stor utsträckning som det är möjligt och lämpligt harmonisera med regelverket för kontroller av kontanta medel vid den yttre 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.

Med beaktande av detta saknas det enligt regeringens uppfattning skäl att bestämma tröskelvärdets storlek för ledsagade kontanta medel till något

annat belopp än minst 10 000 euro. På så vis skapas enhetlighet mellan regelverken för både den yttre och den inre gränsen.

Ekobrottsmyndigheten och *Tullverket* anför båda att det finns anledning att överväga ett lägre tröskelvärde för det anmälningspliktiga beloppet. Enligt *Ekobrottsmyndigheten* underlättar ett högt tröskelvärde ett kringgående av regleringen genom överföring av mindre belopp vid flera tillfällen. Enligt *Tullverket* får ett tröskelvärde uppgående till 10 000 euro anses vara ett väldigt högt belopp. Ett lägre tröskelvärde skulle med största sannolikhet inte i någon större omfattning begränsa den fria rörligheten för de personer och företag som med goda avsikter reser eller transporterar kontanta medel in och ut över den inre gränsen. Ett lägre tröskelvärde skulle dock innebära större möjligheter för *Tullverket* att bekämpa organiserad brottslighet och den kriminella ekonomin.

Regeringen har förståelse för dessa synpunkter. Med ett lägre tröskelvärde än 10 000 euro skulle dock fler träffas av anmälnings-skyldigheten. Någon bedömning av vad detta skulle innebära för enskilda eller myndigheter har inte gjorts i promemorian. Det finns därmed inte tillräckligt beredningsunderlag för att i nuläget föreslå ett lägre tröskelvärde. Regeringen konstaterar dock att det kommer vara möjligt att ingripa mot kontanta medel, oavsett belopp, om det finns tecken på att de kontanta medlen har anknytning till vissa brottsliga handlingar (se avsnitt 4.7.7).

Valuta och valutaomräkning

Mot bakgrund av att det är fråga om en helt nationell reglering förs i promemorian en diskussion om tröskelvärdet bör anges i kronor i stället för euro. Oavsett vilken valuta som anges i bestämmelserna 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 kontantkontrollsförordning. 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 den inre och den yttre gränsen skiljer sig åt. Av dessa skäl föreslås i promemorian att tröskelvärdet bör anges i euro. Regeringen har inte funnit anledning att göra någon annan bedömning.

I promemorian förs även en diskussion om det behövs en reglering om hur omvandlingen av valuta ska ske eftersom en anmälan eller en redovisning många gånger kan avse andra valutor än euro. Någon sådan reglering finns dock inte i EU:s kontantkontrollsförordning eller den nationella kompletterande lagstiftningen. Det anges inte heller i förarbetena till den nationella lagstiftningen, dvs. 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 bl.a. omfattar gällande tullavgifter). Växlingskursen i Taric bestäms i sin tur på det sätt som anges i EU:s tullagstiftning. I promemorian görs bedömningen att omräkningen till euro bör ske på motsvarande sätt när det gäller den reglering som nu föreslås.

Regeringen har inte funnit anledning att göra någon annan bedömning. Någon bestämmelse om omvandling av valutor föreslås därför inte.

Vad en anmälan ska innehålla och hur den ska göras

I artikel 3.2 i EU:s kontantkontrollsförordning regleras vilka uppgifter som en anmälan om kontanta medel vid den yttre gränsen ska innehålla. Av artikel 3.3 i förordningen framgår vidare bl.a. att en sådan anmälan ska lämnas skriftligt eller elektroniskt och att en styrkt kopia av anmälan ska på begäran lämnas till anmälaren.

Anmälningförfarandet 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. Det finns dock inte något behov av att i lag reglera anmälningförfarandet. Bestämmelser om bl.a. vad en anmälan ska innehålla och hur en anmälan ska göras tas lämpligen in i förordning eller, efter bemyndigande, i myndighetsföreskrifter (se avsnitt 4.6). Det finns därför anledning för regeringen att i det fortsatta arbetet återkomma till frågan.

När en anmälan ska göras

När och var en anmälan ska göras regleras inte i EU:s kontantkontrollsförordning. Med hänvisning till resonemang som fördes i samband med införandet av kompletterande nationell lagstiftning till EU:s första kontantkontrollsförordning, se prop. 2006/07:68, s. 18 och 19, landar promemorian i slutsatsen att 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 enligt promemorian därför skäl att göra en annan bedömning än den som gjorts beträffande anmälan vid den yttre gränsen.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* är det en brist i den föreslagna bestämmelsen att det saknas en reglering för när brottet för underlåtelse att anmäla in- och utförsel av kontanta medel fullbordas. Bestämmelsen är därmed inte preciserad i tiden för gärningens fullbordande.

Enligt regeringens bedömning är det motiverat att i denna del inte använda EU:s kontantkontrollsförordning som förebild, utan i stället utgå från inregränslagen. Enligt 3 § den lagen ska en anmälan som avser en vara göras genast. Det är inte orimligt att det kravet även ska gälla för en anmälan som avser kontanta medel. En precisering av den innebörden görs därför i den nya bestämmelsen om anmälan om kontanta medel. Innebörden av rekviset ”genast” får falla tillbaka på gällande praxis vid tillämpningen av 3 § inregränslagen. Denna precisering i bestämmelsen får enligt regeringens bedömning anses läka den brist i promemorians förslag som *Sveriges advokatsamfund* har påtalat.

När en anmälan inte ska anses vara fullgjord

I inregränslagen bör, på samma sätt som i kontantkontrollsförordningen, regleras en skyldighet att göra de kontanta medlen tillgängliga för kontroll. Skyldigheten ska förstås som att en resande, 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 i anmälan är oriktig eller ofullständig eller om de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll.

Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 3 a §, införs i inregränslagen.

4.5.7 Redovisningsskyldighet för oledsagade kontanta medel

Regeringens 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 får Tullverket begära att avsändaren eller mottagaren, eller en företrädare för dessa, lämnar en redovisning inom 30 dagar. De kontanta medlen ska även göras tillgängliga för kontroll.

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.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian stämmer delvis överens med regeringens. Promemorians förslag innehåller dock inget krav på att de kontanta medlen ska göras tillgängliga för kontroll. Däremot innehåller promemorian ett förslag om att redovisningen ska göras skriftligt eller elektroniskt samt att en styrkt kopia av redovisningen på begäran ska lämnas till anmälaren. Promemorians förslag har även en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslagen.

Polismyndigheten anser att oledsagade kontanter över tröskelvärdet alltid bör anmälas. In- och utförsel av kontanter över inre gräns är en väl dokumenterad sårbarhet med stor påverkan på samhället. Det kan antas att effekten av förslagen minskar betydligt om en redovisning endast måste ske på Tullverkets begäran.

Enligt *Tullverkets* uppfattning finns det mycket som talar för en anmälningsskyldighet även för oledsagade kontanta medel, inte minst med tanke på att effekten av förslagen om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen minskar betydligt om oledsagade kontanta medel bara vid begäran behöver redovisas. En sådan anmälningsskyldighet skulle därför kunna vara ytterligare ett verktyg att överväga för att få kontroll över dessa penningströmmar. Vidare anser Tullverket att det finns anledning att överväga ett lägre tröskelvärde även för redovisningar av kontanta medel. Ett högt tröskelvärde underlättar ett kringgående av regleringen genom överföring av mindre belopp vid flera tillfällen. Ett lägre tröskelvärde

skulle med största sannolikhet inte i någon större omfattning begränsa den fria rörligheten för de personer och företag som med goda avsikter reser eller transporterar kontanta medel in och ut över den inre gränsen.

Skälen för regeringens förslag

Redovisningsskyldigheten bör i det stora hela överensstämma med den som gäller vid den yttre gränsen

Av artikel 4.1 i EU:s kontantkontrollsförordning 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 och 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.

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 av den nuvarande 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 är i linje med redovisningsskyldigheten enligt kontantkontrollsförordningen 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, kräva in en redovisning av avsändaren eller mottagaren av de kontanta medlen, eller en företrädare för dessa. I promemorian finns inte något förslag om att Tullverket även får begära att de kontanta medlen görs tillgängliga för kontroll. Promemorian har dock, på samma sätt som gäller vid den yttre gränsen, föreslagit att skyldigheten att redovisa kontanta medel inte ska 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. Även regeringen anser att sådana omständigheter bör innebära att redovisningsskyldigheten inte är uppfylld. Bestämmelsen om att redovisningsskyldigheten inte ska anses vara fullgjord om de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll, korresponderar dock inte mot ett krav på att göra de kontanta medlen tillgängliga för kontroll. Så är inte fallet enligt de föreslagna bestämmelserna om anmälningskyldighet för kontanta medel där det alltså finns en sådan korrespondens. Enligt regeringens bedömning är

denna skillnad mellan bestämmelserna inte motiverad och får anses vara ett förbiseende i promemorian. Även i bestämmelserna om redovisningsskyldighet bör det därför finnas ett krav på att de kontanta medlen ska göras 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 för dessa, 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 4.7.7).

Polismyndigheten anser att oledsagade kontanter över tröskelvärdet alltid bör anmälas och *Tullverket* anför en liknande uppfattning.

Regeringen gör följande bedömning. Att införa en anmälnings-skyldighet, och inte en redovisningsskyldighet, för oledsagade kontanta medel vid den inre gränsen, skulle innebära att alla som inför eller utför sådana kontanta medel över den gränsen blir ålagda att anmäla detta. Det skulle innebära att fler blir berörda av regelverket än om man har en redovisningsskyldighet, eftersom endast den som uppmanas att redovisa de kontanta medlen träffas av skyldigheten. En sådan lösning vore ett avsteg i förhållande till vad som gäller vid den yttre gränsen och det finns inte heller tillräckligt beredningsunderlag för ett sådant förslag.

Som anförts tidigare finns det fördelar med att låta regelverket vid den inre gränsen harmonisera med regelverket vid den yttre gränsen och samma tidsfrist om 30 dagar för att lämna en redovisning bör därför gälla. Regeringen föreslår nedan i avsnitt 4.7.7 att de kontanta medlen inte behöver lämnas ut av Tullverket innan en redovisning har lämnats in.

Beloppsgränsen eller tröskelvärdet

Det finns 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 4.5.6). På så vis skapas också en enhetlighet såväl mellan ledsagade och oledsagade kontanta medel, som mellan yttre och inre gräns.

Vad en redovisning ska innehålla och hur den ska göras

Det framgår av artikel 4.2 i EU:s kontantkontrollsförordning vad en redovisning av kontanta medel vid den yttre gränsen ska innehålla. Enligt artikel 4.3 i förordningen ska en sådan redovisning lämnas skriftligt eller elektroniskt och en styrkt kopia av redovisningen ska på begäran lämnas till anmälaren.

Redovisningsförfarandet för oledsagade kontanta medel vid den inre gränsen bör motsvara det som gäller vid den yttre gränsen. Tullverket kommer att behöva samma uppgifter för att kunna bedöma syftet med in- eller utförseln av de kontanta medlen vid den inre gränsen och avgöra om ytterligare åtgärder behöver vidtas. Vidare underlättar ett enhetligt förfarande hanteringen för såväl enskilda som myndigheter. Det finns dock inte något behov av att i lag detaljreglera redovisningsförfarandet. Bestämmelser om bl.a. vad en redovisning ska innehålla och hur en

redovisning ska göras tas lämpligen in i förordning eller, efter bemyndigande, i myndighetsföreskrifter (se avsnitt 4.6). Det finns därför anledning för regeringen att i det fortsatta arbetet återkomma till frågan.

Lagförslag

Förslagen medför att en ny paragraf, 3 b §, införs i inregränslagen.

4.6 Rätt att meddela föreskrifter

Regeringens förslag

Ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om anmälningsskyldigheten vid införsel och utförsel av kontanta medel över Sveriges gräns mot ett annat EU-land införs i lag.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian stämmer delvis överens med regeringens. Promemorians förslag innehåller två bemyndiganden och en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslagen.

Skälen för regeringens förslag

I promemorian föreslås två bemyndiganden i inregränslagen. Ett bemyndigande om att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om anmälningsskyldigheten och ett om att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om redovisningsskyldigheten.

Enligt regeringens bedömning kan dessa bemyndiganden, som i promemorian finns i två olika paragrafer, i stället samlas i en paragraf. Samtidigt bör bl.a. en språklig justering göras i förhållande till förslagen i promemorian. Där används uttrycket ”närmare föreskrifter”. Det bör inte användas i bemyndiganden i lag.

Lagförslag

Förslagen medför att en ny paragraf, 3 c §, införs i inregränslagen.

4.7 Tullverkets befogenheter

4.7.1 Tullverkets befogenheter vid den inre gränsen avseende varor

Befogenheter att kontrollera varor vid den inre gränsen är begränsade till sådana varor som anges i 2 § inregränslagen. Kontrollerna får enligt 6 kap. 1 § tullbefogenhetslagen inte utformas på ett sätt som gör att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt.

Tullverkets befogenheter i kontrollverksamheten vid den inre gränsen finns främst i 4 kap. tullbefogenhetslagen. I 2 § anges att en tulltjänsteman får uppmana någon att stanna och att den som har fått en sådan uppmaning är skyldig att stanna. I 3 § regleras under vilka förutsättningar och inom vilket område en uppmaning att stanna får ges. Vad kontrollen får avse regleras i 4 § första stycket. I bestämmelsen anges att en tulltjänsteman får undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras vid införsel eller utförsel. Tulltjänstemannen får även undersöka 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. Undersökningarna får göras 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.

Enligt 4 kap. 4 § andra stycket finns bestämmelser om kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid inresa till eller utresa från Sverige i 7 kap. 1–5 §§. I 1 § finns en bestämmelse enligt vilken en tulltjänsteman i vissa fall får kroppsvisitera och göra ytlig kroppsbesiktning av en person som i direkt samband med inresa till eller utresa ur landet uppehåller sig i trakterna vid Sveriges landsgräns eller kuster, i närheten av eller inom en flygplats, eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet. En kroppsvisitation och en ytlig kroppsbesiktning får bara göras om det finns anledning att anta att personen har med sig egendom som kan komma att tas i beslag på grund av brott mot bl.a. lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen).

För att kontrollera att förbud eller villkor enligt 3 § första stycket inregränslagen har iakttagits och att anmälningsskyldigheten enligt 3 § andra stycket den lagen har fullgjorts får en tulltjänsteman enligt 6 kap. 5 § 2 tullbefogenhetslagen undersöka paket, brev och liknande försändelser.

En tulltjänsteman får enligt 4 kap. 9 § tullbefogenhetslagen 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 ett sådant förbud eller villkor som avses 3 § första stycket inregränslagen.

4.7.2 Tullkontroller av kontanta medel vid den yttre gränsen

Tullverkets befogenheter vid kontroll av kontanta medel i finns i 3 kap. 25–28 §§ tullbefogenhetslagen.

För att kontrollera att anmälningsskyldigheten enligt artikel 3 i EU:s kontantkontrollsförordning har fullgjorts får en tulltjänsteman enligt 25 § undersöka transportmedel och bagage, handväskor och liknande som en resande har med sig vid inresa till eller utresa från EU. Om det finns anledning att anta att en person inte har fullgjort anmälningsskyldigheten får en tulltjänsteman enligt 27 § kroppsvisitera honom eller henne för att söka efter kontanta medel. För kroppsvisitationen gäller det som sägs i 7 kap. 7 § om protokoll och 8 kap. 21 § om genomförande av kroppsvisitation.

För att kontrollera om det finns sådana kontanta medel för vilka en redovisning kan begäras enligt artikel 4 i EU:s kontantkontrollsförordning får en tulltjänsteman enligt 3 kap. 26 § kontrollera försändelser, behållare eller transportmedel som kan innehålla oledsagade kontanta medel om de passerar gränsen till eller från EU.

Tullverket får enligt 3 kap. 28 § tillfälligt hålla kvar kontanta medel i enlighet med artikel 7.1 i EU:s kontantkontrollsförordning. Av hänvisningen till den artikeln följer att Tullverket tillfälligt får hålla kvar kontanta medel genom ett administrativt beslut i som längst 30 dagar om skyldigheten att anmäla ledsagade kontanta medel eller skyldigheten att redovisa oledsagade kontanta medel inte har fullgjorts. Kvarhållande får också ske om det finns tecken på att de kontanta medlen, oavsett belopp, har anknytning till brottsliga handlingar. Med sådana handlingar avses någon av de handlingar som anges i artikel 3.4 i direktiv (EU) 2015/849, det s.k. 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.

Det tillfälliga kvarhållandet får förlängas till högst 90 dagar under förutsättning att Tullverket har gjort en grundlig bedömning av nödvändigheten och proportionaliteten av ett ytterligare tillfälligt kvarhållande. 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.

4.7.3 Kontroll av ledsagade kontanta medel

Regeringens 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.

Om det finns anledning att anta att en resande inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet ska en tulltjänsteman även få utföra kroppsvisitation för att söka efter kontanta medel. Vid en sådan kroppsvisitation gäller bestämmelserna i tullbefogenhetslagen om dokumentation och genomförande av kroppsvisitation.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian stämmer i sak överens med regeringens, men har en något annan språklig utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslagen.

Sveriges advokatsamfund anför att de föreslagna tvångsmedlen avviker från vad som gäller för tvångsmedel inom ramen för Polismyndighetens arbete under förundersökningar, något som innebär ett betydande avsteg från regleringen av tvångsmedel.

Skälen för regeringens förslag

För att tillgodose syftet med kontrollen bör bestämmelser om Tullverkets befogenheter utformas på ett sätt som överensstämmer med vad som gäller enligt tullbefogenhetslagen vid in- och utförsel av kontanta medel vid den yttre gränsen. En tulltjänsteman bör därför, 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 anmälningsskyldighet bör en tulltjänsteman även få utföra kroppsvisitation. För en sådan kroppsvisitation bör det som sägs i 7 kap. 7 § tullbefogenhetslagen om dokumentation och 8 kap. 21 § den lagen om verkställighet gälla. 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 § tullbefogenhetslagen 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 bevitnas 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 bevitnas av en man.

Bestämmelserna bör införas i 4 kap. tullbefogenhetslagen. På så sätt kommer regleringen att ha en systematik som motsvarar den systematik som gäller för kontrollbefogenheterna vid den yttre gränsen som finns i 3 kap. tullbefogenhetslagen.

När det gäller det *Sveriges advokatsamfund* anför vill regeringen påtala att det inte införs några kontrollbefogenheter som inte redan finns såväl vid den yttre som vid den inre gränsen. De föreslagna kontrollbefogenheterna avseende kontanta medel vid den inre gränsen motsvarar helt de befogenheter som redan gäller för kontanta medel vid den yttre gränsen, jfr avsnitt 4.7.2. Kontrollbefogenheterna är även i linje med vad som redan gäller för kontroll av varor vid den inre gränsen, jfr avsnitt 4.7.1.

I kontrollen av att anmälningsskyldigheten enligt 3 a § inregränslagen har fullgjorts 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.

Lagförslag

Förslagen medför att två nya paragrafer, 4 kap. 16 och 18 §§, införs i tullbefogenhetslagen.

4.7.4 Kontroll av oledsagade kontanta medel

Regeringens förslag

För kontroll av om det finns sådana oledsagade kontanta medel som omfattas av 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.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslagen.

Skälen för regeringens förslag

Bestämmelserna bör utformas på ett 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 kontanta 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, oledsat 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 58 samt prop. 2023/24:132 s. 438 och 439.

Även dessa bestämmelser bör införas i 4 kap. tullbefogenhetslagen.

Lagförslag

Förslagen medför att en ny paragraf, 4 kap. 17 §, införs i tullbefogenhetslagen.

4.7.5 Kontrollerna får inte göras slumpmässigt

Regeringens förslag

Förbudet mot slumpmässiga kontroller i kontrollverksamheten vid den inre gränsen ska gälla även för kontroller av kontanta medel.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Enligt 6 kap. 1 § tullbefogenhetslagen får kontroller som avser införsel eller utförsel av varor till eller från en annan medlemsstat inom EU inte utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras görs slumpmässigt. Sådana kontroller skulle innebära en otillåten begränsning av den fria rörligheten för varor inom EU, jfr prop. 2023/24:132 s. 246 och 466.

Principen om fri rörlighet för varor 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 bedömer att ett objekt bör kontrolleras (se prop. 1995/96:166 s. 57).

För att bestämmelserna om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen inte ska innebära en otillåten begränsning av den fria rörligheten för kapital bör förbudet mot slumpmässiga kontroller även gälla för sådana kontroller. En ändring av denna innebörd bör göras i 6 kap. 1 § tullbefogenhetslagen.

Lagförslag

Förslaget medför en ändring i 6 kap. 1 § tullbefogenhetslagen.

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

Regeringens bedömning

Att kontrollera ledsagade eller oledsagade kontanta medel vid den inre gränsen genom kroppsvisitation eller undersökning av försändelser är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter.

Promemorians bedömning

Bedömningen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Enligt de bestämmelser som gäller för kontroller av kontanta medel vid den yttre gränsen får en tulltjänsteman dels kroppsvisitera en person som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt EU:s kontantkontrollsförordning för att söka efter kontanta medel, dels kontrollera bl.a. försändelser som kan innehålla oledsagade kontanta medel. Detta framgår av 3 kap. 27 och 26 §§ tullbefogenhetslagen.

Kroppsvisitation och undersökning av försändelser är åtgärder som båda omfattas av 2 kap. 6 § regeringsformen, i vilken det bl.a. sägs att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation och mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Denna fri- och rättighet får enligt 2 kap. 20 § första stycket 2 i vissa fall begränsas genom lag. Av 2 kap. 21 § framgår att en sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. En begränsning får heller inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vidare får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Ett skydd mot integritetsintrång av olika slag följer även av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för bl.a. sitt privat- och familjeliv och sin korrespondens. Rättigheten får enligt artikel 8.2 bara inskränkas med stöd av lag, om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen (2 kap. 19 § regeringsformen).

En motsvarande bestämmelse till artikel 8 i Europakonventionen finns även i artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) som föreskriver att var och en har rätt till respekt för bl.a. sitt privatliv och sina kommunikationer. Enligt artikel 52 i stadgan får begränsningar av rätten endast göras med stöd av lag, om begränsningarna är proportionella, nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. I den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Unionsrätten kan dock tillförsäkra ett mer långtgående skydd.

När de ovannämnda bestämmelserna i tullbefogenhetslagen först infördes i svensk lagstiftning gjordes därför grundliga utredningar om bestämmelsernas överensstämmelse med regeringsformen och Europakonventionen. Regeringen landade i båda fallen i slutsatsen att det var förenligt med 2 kap. 6 § regeringsformen att införa dessa åtgärder för att kontrollera kontanta medel vid den yttre gränsen, jfr prop. 2006/07:68 s. 23–27 och prop. 2020/21:184 s. 27–30. Syftet med bestämmelserna är att förhindra och beivra bl.a. penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är fråga om ändamål som får anses vara godtagbara i ett demokratiskt samhälle och som väger tungt i förhållande till enskildas intresse av kroppslig integritet och förtrolig korrespondens.

I det här lagstiftningsärendet föreslår regeringen bl.a. att bestämmelser om kroppsvisitation och kontroll av t.ex. försändelser ska införas för att ge tulltjänstemän adekvata kontrollbefogenheter för att kontrollera kontanta medel vid den inre gränsen. I båda fallen är det fråga om åtgärder som kan vara mycket kännbara för den som utsätts för dem. En bedömning behöver därför göras av hur åtgärderna förhåller sig till de bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter som beskrivs ovan.

I de ovannämnda propositionerna konstaterades 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 då terroristgrupper inte sällan finansierar sin verksamhet med vinning av illegal verksamhet. Vidare konstaterades det 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. Detta är fortfarande aktuellt och gäller även i förhållande till förflyttning av kontanta medel över den inre gränsen.

Det föreslås i det här lagstiftningsärendet att det ska införas en anmälningsskyldighet och redovisningsskyldighet för kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro som förs över gränsen mot annat EU-land. Det är nödvändigt att tulltjänstemännen ges möjlighet att på ett effektivt sätt kontrollera att dessa skyldigheter har fullgjorts.

För att kontrollera att anmälningsskyldigheten har fullgjorts föreslås därför att det införs bestämmelser som möjliggör kroppsvisitation. Bestämmelserna har utformats med motsvarande bestämmelser som gäller för ledsagade kontanta medel vid den yttre gränsen som förebild. När dessa bestämmelser infördes gjorde regeringen bedömningen att det integritetsintrång som en sådan åtgärd, dvs. kroppsvisitation, innebär får

anses uppvägas av syftet med åtgärden, dvs att kontrollera förflyttningar av kontanta medel för att motverka bl.a. penningtvätt och finansiering av terrorism. Regeringen finner inte skäl att göra någon annan bedömning när det gäller det nu aktuella förslaget. I likhet med den bedömning som gjordes när motsvarande bestämmelser infördes vid den yttre gränsen (jfr prop. 2006/07:68 s. 26), anser regeringen att den föreslagna regleringen är väl ägnad att tillgodose den enskildes integritetsskydd. De föreslagna bestämmelserna om kroppsvisitation står i rimlig proportion till syftet med bestämmelserna och det integritetsintrång som åtgärden innebär får anses uppvägas av syftet med åtgärden. Förslaget är i överensstämmelse med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

För att kontrollera om det finns sådana kontanta medel för vilka en redovisning kan begäras föreslås även att försändelser ska få kontrolleras. Bestämmelsen har utformats med motsvarande bestämmelse om kontroll av oledsagade försändelser som gäller vid den yttre gränsen som förebild.

En kontroll av en oledsagad försändelse kan utgöra ett intrång i den grundlagsskyddade rätten till förtrolig kommunikation (jfr beskrivningen ovan). Syftet med förslaget är att bekämpa bl.a. penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är fråga om ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och som väger tungt i förhållande till enskildas intresse av förtrolig korrespondens (jfr prop. 2020/21:184 s. 30). För att motarbeta den nämnda brottsligheten är det nödvändigt att tulltjänstemännen ges möjlighet att på ett effektivt sätt kontrollera oledsagade försändelser för att kunna välja ut sådana för vilka redovisning ska lämnas. Detta kan inte göras på annat sätt än genom att myndigheterna ges rätt att undersöka sådana försändelser.

Vid en intresseavvägning mellan å ena sidan den enskildes rätt till förtrolig kommunikation och å andra sidan det allmännas intresse av att bekämpa allvarlig brottslighet som penningtvätt och finansiering av terrorism är regeringens bedömning att det allmännas intresse väger tungt och att den begränsning som förslaget innebär är proportionerlig. Det intrång som förslaget innebär i rätten till förtrolig kommunikation är därför godtagbart. Förslaget om att försändelser ska få kontrolleras är i överensstämmelse med regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

4.7.7 Kvarhållande av kontanta medel

Regeringens 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 sådana brottsliga handlingar som anges i det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet.

Tiden för tillfälligt kvarhållande får inte överstiga 30 dagar. Tullverket får förlänga tiden 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.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian stämmer i sak överens med regeringens, men har en annan lagteknisk utformning.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslagen.

Skälen för regeringens förslag

När kontanta medel kan hållas kvar

Bestämmelserna bör i så stor utsträckning som möjligt utformas på ett sätt som stämmer överens 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 en 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 medlen 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 kontantkontrollsförordning som i artikel 2.1 j definierar brottsliga handlingar som någon av de handlingar som förtecknas 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 (det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet). Det rör sig bl.a. om terroristbrottslighet, narkotikabrott, narkotikasmuggling och andra brott som är belagda med frihetsstraff eller frihetsberövande åtgärd med en högsta straffsats på mer

än ett år. För att bedöma om kontanta medel har anknytning till sådana brottsliga handlingar är de omständigheter som angetts som exempel i förarbetena till bestämmelserna om kvarhållande enligt EU:s kontantkontrollsförordning relevanta, se prop. 2020/21:184 s. 36. 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.

Perioden för kvarhållande

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 prop. 2020/21:184 s. 37 bedömdes 30 dagar, som är den längsta tid som medges enligt artikel 7 i EU:s kontantkontrollsförordning, vara en väl avvägd tidsfrist. Eftersom samma utredningsåtgärder kan bli aktuella vid ett kvarhållande vid gränsen mot ett annat EU-land som vid gränsen mot ett tredjeland 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 enligt 3 kap. 28 § tredje stycket tullbefogenhetslagen, framgå att om ett beslut om kvarhållande 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. Liksom andra beslut enligt tullbefogenhetslagen, bör Tullverkets beslut om tillfälligt kvarhållande av kontanta medel kunna överklagas enligt förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser (jfr prop. 2023/24:132 s. 252–258).

Lagförslag

Förslagen medför att två nya paragrafer, 4 kap. 19 och 20 §§, införs i tullbefogenhetslagen.

4.7.8 Tullverkets anmälan

Regeringens förslag

Om anmälnings- eller redovisningsskyldigheten i fråga om kontanta medel inte har fullgjorts ska Tullverket upprätta en anmälan. Detsamma gäller 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 det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian stämmer delvis överens med regeringens. Promemorian innehåller dock ett förslag om att anmälan ska ske skriftligt eller elektroniskt samt ett förslag om vad den ska innehålla.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslagen.

Skälen för regeringens förslag

I EU:s kontantkontrollsförordning finns bestämmelser om en skyldighet för de behöriga myndigheterna, dvs. Tullverket för svensk del, att upprätta en anmälan om anmälnings- eller redovisningsskyldigheten inte har fullgjorts (se artikel 5.3). Det finns även en skyldighet för Tullverket att registrera uppgifter om ledsagade eller oledsagade kontanta medel som understiger 10 000 euro om det finns misstanke om att de kontanta medlen har anknytning till viss brottslig handling (se artikel 6.1 och 6.2).

I båda fallen ska informationen översändas till medlemsstatens finansunderrättelseenhet, vilket för Sveriges del är finanspolissektionen vid Polismyndigheten.

Även vid den inre gränsen kan det behövas bestämmelser om 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 ledsagade eller oledsagade kontanta medel som understiger 10 000 euro om det finns misstanke om att de kontanta medlen har anknytning till brottslig handling. Med brottsliga handlingar bör i detta sammanhang avses detsamma som i EU:s kontantkontrollsförordning som i artikel 2.1 j definierar brottsliga handlingar som någon av de handlingar som förtecknas i artikel 3.4 i det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet. Det rör sig bl.a. om terroristbrottslighet, narkotikabrott, narkotikasmuggling och andra brott som är belagda med frihetsstraff eller frihetsberövande åtgärd med en högsta straffsats på mer än ett år.

I EU:s kontantkontrollsförordning är bestämmelserna något olika utformade. Vid bristande anmälnings- och redovisningsskyldighet ska en anmälan upprättas på "tjänstens vägnar" medan uppgifter ska registreras när det finns tecken på att de kontanta medlen har anknytning till en

brottslig handling. Det framstår dock 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 de här fallen. Enligt uppgift från Tullverket hanterar myndigheten de här fallen på samma sätt.

Mot den bakgrunden finns det inte någon anledning att i de bestämmelser som nu föreslås göra någon skillnad mellan de olika fallen. Det bör därför införas bestämmelser som innebär en skyldighet för Tullverket att upprätta en anmälan i samtliga fall där det finns en skyldighet att dokumentera uppgifter och skyldigheten inte har uppfyllts av någon enskild. Det finns dock inte något behov av att i lag reglera anmälningsförfarandet. Bestämmelser om bl.a. vad en anmälan ska innehålla och hur den ska göras tas lämpligen in i förordning eller, efter bemyndigande, i myndighetsföreskrifter.

Lagförslag

Förslagen medför att en ny paragraf, 4 kap. 21 §, införs i tullbefogenhetslagen.

4.7.9 Medverkan av Polismyndigheten och Kustbevakningen

Regeringens förslag

När Polismyndigheten och Kustbevakningen medverkar i Tullverkets kontroller av kontanta medel vid den inre gränsen ska polismän och kustbevakningstjänstemän ha samma befogenheter som tulltjänstemän.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Även om Tullverket är den myndighet som har huvudansvaret för kontroll av varor vid såväl den inre som den yttre gränsen finns det bestämmelser som möjliggör medverkan av Polismyndigheten och Kustbevakningen i Tullverkets kontrollverksamhet.

Bestämmelser om sådan medverkan finns i 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen. Där sägs bl.a. att Polismyndigheten och Kustbevakningen ska medverka i Tullverkets kontrollverksamhet enligt 3 och 4 kap., dvs. vid såväl den yttre som den inre gränsen. 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 §§.

Hänvisningen till 3 kap. 25–28 §§ innebär att bestämmelserna om kontroll av kontanta medel vid den yttre gränsen gäller för Polismyndigheten och Kustbevakningen samt polisman och kustbevakningstjänsteman.

När det nu föreslås att det ska införas bestämmelser som möjliggör kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen, är det naturligt att föreslå att Polismyndigheten och Kustbevakningen ska kunna medverka även vid dessa kontroller. Regeringen föreslår därför att en ändring av den innebörden görs i 6 kap. 32 § tullbefogenhetslagen.

Lagförslag

Förslaget medför att en ändring görs i 6 kap. 32 § andra stycket tullbefogenhetslagen.

4.8 Personuppgiftsbehandling och sekretess

Regeringens förslag

Det ska i lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet införas en bestämmelse om att uppgifter som behövs för att fullgöra det som följer av anmälnings- och redovisningsskyldigheten av kontanta medel vid den inre gränsen samt de befogenheter som finns för att kontrollera sådana kontanta medel får behandlas i tulldatabasen.

Regeringens bedömning

Den personuppgiftsbehandling som förslagen om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Den befintliga reglering som finns på personuppgiftsområdet utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av förslaget. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling bortsett från den ändring som föreslås i lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

Det finns inte behov av kompletterande bestämmelser i lag på sekretessområdet eller för att möjliggöra nödvändigt informationsutbyte.

Promemorians förslag och bedömning

Förslaget och bedömningen i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget och bedömningen. *Integritetsskyddsmyndigheten (IMY)* anför att det finns anledning att ytterligare analysera skälen för att, som en huvudregel, bevara inhämtade uppgifter längre än den tid som föreskrivs i EU:s kontantkontrollsförordning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Tillämplig lagstiftning för personuppgiftsbehandling

Enligt skäl 33 andra stycket i ingressen till EU:s kontantkontrollsförordning 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), här kallad EU:s dataskyddsförordning.

Den personuppgiftsbehandling som Tullverket utför vid kontroll av kontanta medel vid den yttre gränsen enligt EU:s kontantkontrollsförordning, 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 och förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

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 Sverige. Tullverkets kontrollbefogenhet grundar sig på att det införs en anmälnings- och redovisningsskyldighet vid den inre gränsen. Det är således själva anmälnings- och redovisningsskyldigheten som kontrollen tar sikte på och inte den eventuella brottslighet som kan ligga bakom införseln eller utförseln. Det är därför fråga om ett administrativt förfarande.

Det innebär att också den personuppgiftsbehandling som kontrollerna av 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) samt lagen och förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

Personuppgiftsbehandlingen vid den inre gränsen kommer 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. Om Tullverket skulle finna tecken på att kontanta medel som upptäcks vid den inre 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. brottsdatalogen (2018:1177) blir då tillämplig. 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.

Den behandling av personuppgifter som i en sådan situation blir aktuell berörs därför inte närmare i detta sammanhang.

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 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. Vissa bestämmelser i lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet gäller även vid behandling av uppgifter om juridiska personer, se 1 kap. 1 § andra stycket den lagen.

Tullverket är den myndighet i Sverige som i första hand behandlar personuppgifter till följd av EU:s kontantkontrollsförordning. 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, 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 den behandling som avses i artikel 6.1 c och e ska enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt. Grunden för den nu aktuella behandlingen kommer att vara fastställd på det sätt som krävs genom de föreslagna bestämmelserna i inregränslagen och tullbefogenhetslagen.

De närmare ändamålen för behandlingen liksom andra specificerade bestämmelser finns i lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets

verksamhet. Av 1 kap. 4 § 2 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 § behandlas i tulldatabasen.

I 2 kap. 3 § första stycket lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet finns en uppräkningslista av vilka uppgifter som får behandlas i tulldatabasen. 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 till följd av förslagen i denna lagrådsremiss är aktuella att behandla är bl.a. de uppgifter som förekommer i anmälningar och redovisningar. Som framgår av avsnitt 4.5.6 och 4.5.7 tas bestämmelser om vad en anmälan eller redovisning ska innehålla lämpligen in i förordning eller, efter bemyndigande, i myndighetsföreskrifter. 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 uppräkningslistan av vilka uppgifter som får behandlas i tulldatabasen enligt lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet 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 EU:s kontantkontrollsförordning, på ett internationellt åtagande. Bestämmelserna i 2 kap. 3 § den lagen måste därför kompletteras för att personuppgiftsbehandlingen ska ha rättsligt stöd. 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 här tillägget 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.

Bestämmelser om bevarande av uppgifter

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 kontantkontrollsförordning lagras under en period om fem år från och med den dag då uppgifterna erhöles. 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 lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet 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 § lagen om behandling av uppgifter i

Tullverkets verksamhet och 8 § förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet).

Enligt IMY finns det anledning att ytterligare analysera skälen för att, som en huvudregel, bevara inhämtade uppgifter längre än den tid som föreskrivs i EU:s kontantkontrollsförordning. IMY saknar en analys av varför uppgifter bör sparas längre än vad som gäller enligt kontantkontrollsförordningen och lyfter att det också avviker från utgångspunkten att regelverket ska harmonisera med regelverket för kontantkontrollsförordningen. Även om de nya bestämmelserna om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen enligt regeringens bedömning bör utformas med EU:s kontantkontrollsförordning som förebild utgör det ett helt nationellt regelverk och som därmed kan avvika från förordningen. Som framgår av tidigare avsnitt har regeringen också i vissa fall funnit skäl för sådan avvikelse. Regeringen anser att bestämmelserna om uppgifters bevarande i lagen och förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet ger utrymme för den behandling som är nödvändig av de nu aktuella uppgifterna. Den lagstadgade tiden har ursprungligen satts bl.a. med hänsyn till den tid inom vilket åtal kan väckas för vissa brott. Det finns enligt regeringens mening inte skäl för att avvika från den när det kommer till de nu aktuella uppgifterna.

Personuppgiftsbehandlingen bedöms 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 avser inte 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 anses vara förhållandevis litet. Vid en avvägning mellan den registrerades personliga integritet och behovet av att personuppgifterna behandlas får behandlingen anses vara proportionerlig både i fråga om 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 kontantkontrollsförordning, se prop. 2020/21:184 s. 46.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att den personuppgiftsbehandling som förslagen om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen ger upphov till är förenlig med EU:s dataskyddsförordning. Bortsett från den ändring som föreslås i lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet utgör den befintliga reglering som finns på personuppgiftsområdet tillräcklig reglering för den

personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av förslagen. Det behöver således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling. 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 denna personuppgiftsbehandling, jfr prop. 2020/21:184 s. 46.

Översyn av det svenska regelverket

Det pågår ett arbete med en modern dataskyddsreglering för bl.a. Tullverket. Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden lämnade i december 2023 betänkandet Framtidens dataskydd – vid Skatteverket, Tullverket och Kronofogden (SOU 2023:100). Utredningen hade i uppdrag att göra en översyn av Skatteverkets, Tullverkets och Kronofogdemyndighetens registerförfattningar i syfte att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov. I betänkandet lämnas förslag på en ny tulldatalag och en ny tulldataförordning som ska ersätta lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet och förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet. Den nya tulldatalagen och tillhörande förordning föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Enligt bedömningen i betänkandet bör den särskilda databasregleringen inte ha någon motsvarighet i de nya dataskyddslagarna. Inte heller i övrigt bör det införas någon generell begränsning av vilka kategorier av personuppgifter som myndigheterna får behandla i syfte att utföra sin verksamhet. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen gör bedömningen att det pågående arbetet med en ny dataskyddsreglering för bl.a. Tullverket inte bör föregripas och att den nuvarande systematiken i reglerna om tulldatabasen inte bör frångås förrän den nuvarande dataskyddsregleringen eventuellt har ersatts av en ny reglering.

Sekretess och informationsutbyte

Av 27 kap. 2 § första stycket 1 och 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 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 kontantkontrollsförordningen utgör enligt bedömningar i förarbetena uppgifter i annan verksamhet som avser tullkontroll (se prop. 2006/07:68 s. 37 och 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.

I enlighet med EU:s kontantkontrollsförordning tillgängliggör Tullverket uppgifter om in- och utförsel av kontanta medel vid den yttre gränsen för Polismyndigheten. Uppgifterna förs automatiskt över till ett

EU-gemensamt system som Polismyndigheten har åtkomst till (jfr 6 a § förordningen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet).

De föreslagna bestämmelserna i inregränslagen och tullbefogenhetslagen 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 regeringens förslag 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.

Som konstateras i promemorian finns det ett behov av att möjliggöra ett regelbundet utlämnande av uppgifter från Tullverket till Polismyndigheten. Sådana regler kan meddelas i förordning och det kan därför finnas anledning för regeringen att i det fortsatta arbetet återkomma till frågan.

Lagförslag

Förslaget medför att en ändring görs i 2 kap. 3 § tredje stycket lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

4.9 Straffansvar

Regeringens förslag

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot anmälnings-skyldigheten eller redovisningsskyldigheten enligt inregränslagen ska dömas till böter.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Ansvar ska inte heller dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, smugglingslagen, terroristbrottslagen eller lagen om straff för penningtvättsbrott.

Som en följd av hänvisningen till lagen om straff för penningtvättsbrott införs motsvarande hänvisning i tullagen i fråga om när ansvar för tullförseelse inte ska dömas ut.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian stämmer delvis överens med regeringens. Promemorians förslag omfattar inte någon hänvisning till lagen om straff för penningtvättsbrott. Inte heller innehåller promemorian något förslag om ändring i tullagen.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslagen.

Polismyndigheten anför att en utebliven eller bristfällig anmälan eller redovisning bör värderas allvarligt och att en tullförseelse inte är tillräckligt för att ge effekt på brottsligheten. En utebliven eller bristfällig anmälan bör därför enligt myndigheten föranleda ett kännbart bötesbelopp. Även *Tullverket* anför att det kan ifrågasättas om böter är en tillräckligt effektiv, proportionell och avskräckande sanktion i sammanhanget. Myndigheten anför också att det kan finnas skäl att utreda närmare om brott mot anmälnings- och redovisningsskyldigheten även kan anses konkurrera med penningtvättsbrott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

Södertörns tingsrätt konstaterar att straffansvarets förenlighet med unionsrätten kan aktualiseras vid domstolens prövning av ansvar för sådant brott. Den frågan har enligt tingsrätten inte behandlats särskilt ingående i promemorian och därför efterfrågas ytterligare analys i den delen i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Skälen för regeringens förslag

Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot anmälnings-skyldigheten i artikel 3 eller redovisningsskyldigheten i artikel 4 i EU:s kontantkontrollsförordning 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 (2022:666). Bakgrunden till bestämmelserna beskrivs närmare i prop. 2020/21:184 s. 47 och 48.

Vid den inre gränsen finns en bestämmelse om straffansvar för 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. Enligt 5 § inregränslagen döms i dessa fall till böter. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Ansvar ska enligt 6 § inte heller dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i smugglingslagen. Kontanta medel omfattas för närvarande inte av dessa bestämmelser.

Förslaget om anmälnings- och redovisningsskyldighet för kontanta medel vid den inre gränsen syftar ytterst till att förebygga och förhindra allvarlig brottslighet som penningtvätt och finansiering av terrorism. Det finns 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 överträdelser sanktioneras. En bestämmelse om straffansvar för den som bryter mot dessa skyldigheter kan verka avskräckande och bidra till regelefterlevnad.

Straffbestämmelsen bör lämpligen utformas på ett sätt som överensstämmer med bestämmelsen om tullförseelse 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. Straffskalan bör vara densamma som för tullförseelse, dvs. böter.

Både *Polismyndigheten* och *Tullverket* har invändningar mot promemorians förslag i denna del. Polismyndigheten är tveksam till förslagets effekt på brottsligheten och Tullverket menar att det kan ifrågasättas om böter är en tillräckligt effektiv, proportionell och avskräckande sanktion. Med anledning av synpunkterna bör framhållas att det av skäl 35 i EU:s kontantkontrollsförordning framgår 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.

Det är själva anmälnings- och redovisningsskyldigheten som Tullverkets kontroller även vid den inre gränsen kommer att ta sikte på och inte den brottslighet som eventuellt kan ligga bakom införseln eller utförseln av de kontanta medlen. Det är med andra ord fråga om ett administrativt kontrollförfarande. Vad gäller frågan om en annan påföljd än böter konstaterar regeringen att några sådana överväganden inte har gjorts i promemorian. När det gäller frågan om ”ett kännbart bötesbelopp”, som efterfrågas av Polismyndigheten, så är det närmast en fråga för rättstillämpningen att avgöra.

När det gäller den fråga *Södertörns tingsrätt* tar upp i sitt remissyttrande, dvs. straffansvarets förenlighet med unionsrätten, konstaterar regeringen att EU-domstolen har uttalat att bestämmelserna om den fria rörligheten för kapital inte hindrar nationella bestämmelser om ett deklarationssystem för kontanta medel och att påföljder kan vara en del av ett sådant system, se avsnitt 4.5.3. Som framgår av resonemangen ovan har därtill principerna i EU:s kontantkontrollsförordning varit vägledande vid utformningen av straffbestämmelsen. Enligt regeringens uppfattning är bestämmelsen därmed förenlig med unionsrätten.

Som redan nämnts regleras det i 6 § inregränslagen att ansvar inte ska dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller i 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 EG:s kontantkontrollsförordning. 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. *Tullverket* har anfört att det kan finnas skäl att utreda närmare om brott mot anmälnings- och redovisningsskyldigheten även kan anses konkurrera med penningtvättsbrott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott. Enligt regeringens bedömning kan inte heller konkurrens med penningtvättsbrott uteslutas. Även lagen om straff för penningtvättsbrott bör därför läggas till

i 6 § inregränslagen. Tullverket påtalar även att samma tillägg bör göras i 5 kap. 3 § tullagen. Regeringen instämmer i detta.

Lagförslag

Förslagen medför att ändringar görs i 5 och 6 §§ inregränslagen och 5 kap. 3 § tullagen.

5 En ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem

Regeringens förslag

En korrigerings ska göras i lagen om konto- och värdefackssystem så att även Tullverket har tillgång till konto- och värdefackssystemet vid en utredning om självständigt förverkande.

Skälen för regeringens förslag

3 § lagen om konto- och värdefackssystem innehåller bestämmelser om brottsbekämpande myndigheters tillgång till konto- och värdefackssystemet. Tullverket räknas i paragrafen upp som en av de myndigheter som har rätt att ta del av uppgifterna om de behövs i bl.a. en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller för att besvara en begäran från Europol. I samband med att bestämmelserna om befogenheter för självständigt förverkande trädde i kraft för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet och Skatteverket den 8 november 2024 ändrades bestämmelserna så att dessa myndigheter även har rätt att ta del av uppgifter genom konto- och värdefackssystemet om uppgifterna behövs i en utredning om självständigt förverkande. Som framgår av betänkandet från den utredning som låg till grund för den nya förverkandelagstiftningen (SOU 2021:100 s. 405–408) och regeringens lagrådsremiss En ny förverkandelagstiftning den 21 december 2023 var avsikten att även Tullverket skulle behöva ges rätt att ta del av sådana uppgifter och därmed också omfattas av ändringen. Reglering om självständigt förverkande trädde för Tullverkets del i kraft den 1 september 2025 (prop. 2024/25:129). I samband med att denna togs fram gjordes dock av förbiseende inte motsvarande ändring i lagen om konto- och värdefackssystem. Den ändringen bör därför göras nu.

Lagförslag

Förslaget medför att en ändring görs i 3 § 2 lagen om konto- och värdefackssystem.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2026.

Regeringens bedömning

Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning

Förslaget och bedömningen i promemorian stämmer delvis överens med regeringens. Promemorian föreslår en tidigare tidpunkt för ikraftträdandet.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget och bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att detta sker den 1 april 2026.

Några övergångsbestämmelser bedöms inte behövas.

7 Konsekvensanalys

7.1 Konsekvenser för Tullverket

Tullverket har i dag varken i uppdrag att göra kontroller som riktar sig mot in- och utförsel av kontanta medel över den inre gränsen eller befogenhet att utföra sådana kontroller. Att kontrollera kontanta medel vid den inre gränsen innebär således en ny arbetsuppgift för myndigheten.

Av promemorian framgår att Tullverket har sammantaget beräknat 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. I promemorian bedöms de av Tullverket angivna kostnadsökningarna som rimliga och väl motiverade, och myndighetens anslag föreslås därför i promemorian ska höjas i enlighet därmed.

Regeringen konstaterar att för att förslaget ska få den effekt som är avsedd behöver kontrollverksamheten förstärkas. Tullverket har samtidigt en lång erfarenhet av att kontrollera kontanta medel vid den yttre gränsen vilket regeringen menar också bör beaktas. Regeringen har de senaste åren kraftigt utökat Tullverkets anslag. För att Tullverket ska kunna öka kontrollverksamheten, bl.a. till följd av kontroller av kontanta medel vid

den inre gränsen, har regeringen i budgetpropositionen för 2026 föreslagit att Tullverkets anslag ska ökas med 100 miljoner kronor fr.o.m. 2026 (prop. 2025/26:1 utg.omr. 3 avsnitt 2.8.3 och 2.9.2).

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att de kostnader som kan tänkas uppkomma till följd av förslagen om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen kan rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

När det gäller ändringen i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem gör regeringen följande bedömning. Ändringen innebär att Tullverket har rätt att ta del av uppgifter genom konto- och värdefackssystemet om uppgifterna behövs i en utredning om självständigt förverkande. Reglering om självständigt förverkande trädde för Tullverkets del i kraft den 1 september 2025 (prop. 2024/25:129). I den propositionen gjorde regeringen bedömningen att de kostnader som kan bli följden av förslaget om självständigt förverkande inte är större än att de bör rymmas inom ramen för Tullverkets nuvarande anslag. Regeringen har inte någon anledning att göra en annan bedömning med anledning av ändringen i lagen om konto- och värdefackssystem.

7.2 Konsekvenser för domstolarna

De nya bestämmelserna innebär att den som bryter mot anmälnings-skyldigheten respektive redovisningsskyldigheten kan dömas till böter. *Södertörns tingsrätt* anser att det är svårt att uppskatta antalet brottmål som förslaget innebär för domstolarna. Med hänsyn till promemorians beskrivning av i vilken omfattning kontanta medel passerar den inre gränsen, anser tingsrätten att det kan ifrågasättas om förslagen endast medför begränsade kostnader för domstolarna. För de allmänna domstolarna bedömer regeringen att en viss ökning av måltillströmningen inte kan uteslutas helt, även om det kan antas att den kommer att vara mycket liten.

Liksom andra beslut enligt tullbefogenhetslagen (2024:710), bör Tullverkets beslut om tillfälligt kvarhållande av kontanta medel kunna överklagas enligt förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser (jfr prop. 2023/24:132 s. 252–258). Om detta innebär en ökad måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna är svårt att bedöma. En sådan eventuell ökning av måltillströmningen får dock antas vara marginell.

Sammanfattningsvis delar regeringen därför *Domstolsverkets* bedömning om att förslagen inte i någon större mån påverkar Sveriges Domstolar. Eventuella kostnader bedöms därför inte vara större än att de ryms inom redan befintliga ekonomiska ramar.

7.3 Konsekvenser för övriga statliga myndigheter

Polismyndigheten och Kustbevakningen ges i de nya bestämmelserna befogenhet att medverka i Tullverkets kontrollverksamhet avseende kontanta medel vid den inre gränsen.

Det finns ingen anledning att anta att omfattningen av Kustbevakningens medverkan i Tullverkets kontrollverksamhet kommer att påverkas med anledning av de nya bestämmelserna om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen. För den händelse de nya bestämmelserna skulle ge upphov till kostnadsökningar för Kustbevakningen bedöms dessa vara marginella och rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

För Polismyndigheten kan det inte uteslutas att de nya bestämmelserna kan innebära vissa kostnadsökningar. Polismyndigheten kan påverkas av möjligheterna att tillfälligt kvarhålla kontanta medel för att vidta utredningsåtgärder, om det i samband med ett kvarhållande blir Polismyndigheten som får vidta sådana åtgärder. För den händelse de nya bestämmelserna skulle ge upphov till kostnadsökningar för Polismyndigheten bedöms dessa vara marginella och rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Kronofogdemyndigheten har med anledning av de föreslagna straffbestämmelserna anfört att eftersom böter som inte betalas i rätt tid ska lämnas för indrivning till Kronofogdemyndigheten, bedömer myndigheten att det föreslagna regelverket kan leda till att ärendetillströmningen i begränsad utsträckning ökar hos myndigheten. Detta bedömer Kronofogdemyndigheten i sådana fall kommer att leda till marginellt ökade kostnader för myndigheten. Eventuella ökade kostnader ska rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

7.4 Konsekvenser för enskilda och företag

Det nya regelverket innebär att det införs en anmälningsskyldighet och en redovisningsskyldighet för kontanta medel vid den inre gränsen. Detta finns redan vid den yttre gränsen och införs nu även vid den inre gränsen.

Anmälningsskyldigheten, som avser ledsagade kontanta medel, är generell och träffar alla som för in eller för ut kontanta medel över Sveriges gräns. Redovisningsskyldigheten, som avser oledsagade kontanta medel, är inte generellt obligatorisk utan ska endast tillämpas om Tullverket begär att en sådan redovisning ska lämnas.

Dessa nya skyldigheter torde kunna uppfattas som betungande av enskilda och företag. Gränsen för när skyldigheterna ska fullgöras har precis som för motsvarande skyldigheter vid den yttre gränsen därför satts till 10 000 euro. Tanken är därmed ”att inte på ett otillbörligt sätt begränsa den fria rörligheten eller överbelasta medborgare och myndigheter med administrativa formaliteter”, jfr skäl 17 i EU:s kontantkontrollsförordning. Att regelverken är enhetliga underlättar även för enskilda och företag som då inte behöver förhålla sig till olika krav beroende på om kontanta medel ska passera den inre eller den yttre gränsen. De nu aktuella förslagen innebär vidare att det inte blir någon större börda för enskilda och företag än den som redan följer av anmälnings- och redovisningsskyldigheten enligt EU:s kontantkontrollsförordning

Det nya regelverket innebär även att kontanta medel kan kontrolleras och kvarhållas. Detta innebär vissa inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter. Eftersom syftet bl.a. är att bekämpa penningtvätt och

finansiering av terrorism får dessa inskränkningar anses vara sådana som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

7.5 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

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 Tullverket, samt Polismyndigheten och Kustbevakningen när dessa myndigheter medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet vid den inre gränsen, 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 över den inre gränsen.

Enligt *Sveriges advokatsamfund* uppkommer frågan om den föreslagna regleringen kommer att träffa kriminella grupperingar som rör sig över gränserna. Det kan knappast förväntas att de följer den reglering som utredningen föreslår. Dessa grupperingar kommer snarare att träffas av den penningtvättsrättsliga lagsstiftningen. Enligt advokatsamfundet blir frågan därmed om den föreslagna kriminaliseringen överhuvudtaget uppnår sitt syfte. Till skillnad från advokatsamfundet bedömer *Finansinspektionen* att de föreslagna åtgärderna på ett effektivt sätt skulle försvåra för kriminella att transportera kontanta medel till och från Sverige som ett led i internationella penningtvättsupplägg eller i syfte att återinvestera i grov brottslighet eller finansiera terrorism. Finansinspektionen anser vidare att det är viktigt att Tullverket får de verktyg som myndigheten behöver för att bekämpa den organiserade brottsligheten. Möjligheten att kontrollera kontanta medel även vid den inre gränsen bedöms vara ett sådant verktyg och Finansinspektionen tillstyrker därför de aktuella förslagen.

Även regeringen bedömer att syftet med förslagen har goda möjligheter att uppnås. Förslagen bedöms ha ett betydande signalvärde och kan i sig utgöra ett incitament att anmäla respektive redovisa kontanta medel när så ska ske. Regeringen noterar även vad *Örebro universitet* bl.a. anfört om att empirisk forskning ger generellt stöd för de föreslagna lagändringarna. Förstärkta gränskontroller valideras av studier som visar att ökad tillsyn vid strategiska punkter stör bl.a. egendomsbrott. Forskning indikerar även att striktare gränsregler effektivt kan bekämpa organiserade brottsnätverk. Övertygelsen om att man kommer att ertappas är en avgörande avskräckningsfaktor vid ekonomiska brott, och ökad synlighet vid gränsövergångar kan öka förövarnas medvetenhet om riskerna med att begå sådana brott. Vidare anför *Örebro universitet* att förslag om att stärka Tullverkets operativa förmågor stöds av evidens som betonar vikten av effektiva tillsynsmyndigheter i kampen mot sofistikerade kriminella nätverk. Den tilltagande gängkriminaliteten i Sverige understryker behovet av förstärkt tulltillsyn i syfte att effektivt motverka organiserad brottslighet. Förbättrad tillsynsförmåga höjer också uppfattningen om sanktionernas risker, vilket skapar en starkt avskräckande effekt. Vad universitetet anfört ger enligt regeringens uppfattning sammantaget stöd

för att syftet med förslagen om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen har visst stöd i kriminologisk forskning.

7.6 Förenlighet med EU-rätten

Bedömningar av förslagens överensstämmelse med EU-rätten har gjorts i de avsnitt där det varit relevant. Som framgår av avsnitt 4.4 visar EU-domstolens praxis att nationella bestämmelser om kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen är förenliga med EU-rätten. De föreslagna bestämmelserna om anmälnings- och redovisningsskyldighet för kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen har bedömts vara förenliga med unionsrätten. Vidare har EU:s dataskyddsförordnings bestämmelser beaktats i samband med frågor om personuppgiftsbehandling (se avsnitt 4.8). Den sammantagna bedömningen är att förslagen är förenliga med relevant EU-rättslig lagstiftning.

7.7 Övriga konsekvenser

I övrigt bedöms det föreslagna regelverket inte påverka regioner eller kommuner. Det kommer inte heller påverka det kommunala självstyret. Förslagen förväntas inte medföra några konsekvenser för jämställdheten, integrationen eller miljön eller få några andra konsekvenser som bör redovisas särskilt.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i inregränslagen (1996:701)

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om anmälningsskyldighet vid införsel eller utförsel av vissa varor över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (EU-land).

Lagen innehåller även bestämmelser om anmälningsskyldighet och redovisningsskyldighet vid införsel eller utförsel av kontanta medel över Sveriges gräns mot ett annat EU-land.

Bestämmelser om Tullverkets och tulltjänstemäns befogenheter vid införsel och utförsel av varor och kontanta medel finns i tullbefogenhetslagen (2024:710).

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde.

Genom ändringen i första stycket förtydligas att lagen inte är generellt tillämplig på varor utan endast på vissa varor. Vilka varor som lagen är tillämplig på framgår av 2 §.

I andra stycket, som är nytt, upplyses om att lagen även innehåller bestämmelser om anmälnings- och redovisningsskyldighet vid införsel eller utförsel av kontanta medel över Sveriges gräns mot ett annat EU-land.

I tredje stycket, som tidigare var andra stycket, har gjorts ett tillägg för att tydliggöra att det i tullbefogenhetslagen (2024:710) finns bestämmelser om Tullverkets och tulltjänstemäns befogenheter vid införsel och utförsel av både varor och kontanta medel.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.1 och 4.5.4.

2 a § I denna lag förstås med

kontanta medel: kontanter, överlåtbara innehavarinstrument och råvaror som används som mycket likvida värdebärare, och

oledsagade kontanta medel: kontanta medel som utgör en del av en oledsagad försändelse.

Paragrafen, som är ny, innehåller definitioner av vissa uttryck som används i lagens bestämmelser om kontanta medel.

Med kontanta medel avses kontanter, överlåtbara innehavarinstrument och råvaror som används som mycket likvida värdebärare. Definitionen är till stor del densamma som den som följer av artikel 2.1 a i EU:s kontantkontrollsförordning och ska tolkas på samma sätt. Begreppen definieras närmare i artiklarna 2.1 c–e samt i bilaga I (vad gäller råvaror som används som mycket likvida värdebärare) till EU:s kontantkontrollsförordning och vägledning bör hämtas ur dessa preciserade definitioner även när det gäller regleringen av kontroll av kontanta medel vid Sveriges gräns mot ett 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 kontantkontrollsförordning framgår att med råvaror som används som mycket likvida värdebärare avses mynt med ett guldinnehåll på minst 90 procent och investeringsguld såsom tackor, klimpar eller klumpar med ett guldinnehåll på minst 99,5 procent.

Oledsagade kontanta medel är sådana kontanta medel som utgör en del av en oledsagad försändelse. Även detta uttryck är, i det stora hela, detsamma som enligt EU:s kontantkontrollsförordning (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. 28 och 58 samt prop. 2023/24:132 s. 438 och 439.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.5.

Skyldighet att anmäla eller redovisa kontanta medel

3 a § Den 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 genast 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.

I paragrafen, som är ny, regleras en anmälningsskyldighet för in- eller utförsel av kontanta medel från eller till ett annat EU-land.

I *första stycket* föreskrivs anmälningsskyldighet för den 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 2 a §, se författningskommentaren till den paragrafen.

Anmälan ska genast göras till Tullverket. Att en anmälan ska göras genast innebär att den ska göras skyndsamt, dvs. så snart som omständigheterna medger det. 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 avseende anmälningsskyldigheten finns i 4 kap. 16 och 18 §§ tullbefogenhetslagen (2024:710).

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. Den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet enligt paragrafen kan enligt 5 § första stycket 2 dömas till böter. En annan konsekvens av att anmälningsskyldigheten inte uppfylls är att Tullverket enligt 4 kap. 21 § tullbefogenhetslagen ska upprätta en egen anmälan om den aktuella in- eller utförseln av de kontanta medlen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.6.

3 b § 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 för dessa, lämnar en redovisning inom 30 dagar, och gör de kontanta medlen tillgängliga för kontroll.

Redovisningsskyldigheten ska inte anses vara fullgjord om

1. redovisningen inte lämnas före utgången av den tidsfrist som anges i första stycket,

2. de uppgifter som lämnats är oriktiga eller ofullständiga, eller

3. de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll.

Paragrafen, som är ny, reglerar en redovisningsskyldighet för in- eller utförsel av oledsagade kontanta medel från eller till ett annat EU-land.

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. Redovisningen ska vid en sådan begäran lämnas inom 30 dagar. Den som är skyldig att lämna en redovisning 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.

Vad som avses med kontanta medel framgår av 2 a §. Att medlen är oledsagade innebär enligt 2 a § att de utgör en del av en oledsagad försändelse, se författningskommentaren 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.

För att kontrollera om det finns sådana kontanta medel för vilka en redovisning kan begäras får Tullverket enligt 4 kap. 17 § tullbefogenhetslagen (2024:710) kontrollera försändelser, behållare eller transportmedel som kan innehålla oledsagade kontanta medel. Tullverket får enligt 4 kap. 19 § tullbefogenhetslagen hålla kvar de oledsagade kontanta medlen tillfälligt i avvaktan på att en redovisning lämnas in.

I *andra stycket* regleras när redovisningsskyldigheten inte ska anses vara fullgjord. Av *punkt 1* följer att redovisningsskyldigheten inte anses vara fullgjord om redovisningen inte lämnas före utgången av 30-dagarsfristen. Enligt *punkt 2* anses redovisningsskyldigheten inte vara uppfylld om de uppgifter som lämnats är oriktiga eller ofullständiga. Slutligen framgår av *punkt 3* att redovisningsskyldigheten inte anses vara uppfylld om de kontanta medlen inte görs tillgängliga för kontroll.

Om skyldigheten inte fullgörs riskerar den som skulle ha lämnat redovisningen att dömas till böter enligt 5 § första stycket 2. Liksom vid utebliven anmälan enligt 3 a § ska Tullverket enligt 4 kap. 21 § tullbefogenhetslagen upprätta en egen anmälan om den aktuella in- eller utförseln av de kontanta medlen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.7.

Rätt att meddela föreskrifter

3 c § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om*

- 1. anmälningsskyldigheten enligt 3 a §, och*
- 2. redovisningsskyldigheten enligt 3 b §.*

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande om att kompletterande föreskrifter om anmälningsskyldigheten och redovisningsskyldigheten avseende kontanta medel får meddelas genom förordning eller myndighetsföreskrifter.

Övervägandena finns i avsnitt 4.6.

5 § 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 a § eller redovisningsskyldigheten enligt 3 b §.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen innehåller straffbestämmelser.

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 anmälningsskyldigheten och redovisningsskyldigheten avseende kontanta medel i 3 a och 3 b §§. Både uppsåtliga och oaktsamma brott omfattas. Det motsvarar vad som gäller för den som bryter mot anmälnings- respektive redovisningsskyldigheten enligt EU:s kontantkontrollsförordning. I enlighet med 5 kap. 2 § första stycket 2 tullagen (2016:253) döms i sådana fall för tullförseelse. Den praxis som finns för sådana överträdelser kan vara vägledande även när det gäller straffbestämmelsen i denna paragraf.

Övervägandena finns i avsnitt 4.9.

6 § Ansvar enligt 5 § ska inte dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, *lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott eller terroristbrottslagen (2022:666)*.

Paragrafen anger att straffbestämmelsen i 5 § är subsidiär i förhållande till vissa andra straffbestämmelser.

I paragrafen regleras att ansvar enligt 5 § inte ska dömas ut för gärningar som är straffbelagda enligt brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Paragrafen ändras på så sätt att även lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott och terroristbrottslagen (2022:666) läggs till. Det är en följd av att konkurrens mellan straffbestämmelserna i 5 § och de båda lagarna 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 även till bestämmelserna i lagen om straff för penningtvåtsbrott och terroristbrottslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.9.

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

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 också andra uppgifter behandlas som behövs för att fullgöra det som följer av 3 a och 3 b §§ inregränslagen (1996:701) samt 4 kap. 16–21 §§ tullbefogenhetslagen (2024:710) 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 s.k. tulldatabasen, dvs. den samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten i enlighet med 1 §.

Ett nytt *tredje stycke* läggs till i paragrafen som innebär att uppgifter som behövs för att fullgöra det som följer av 3 a och 3 b §§ inregränslagen (1996:701) samt 4 kap. 16–21 §§ tullbefogenhetslagen (2024:710) 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 anmälnings- eller redovisningsskyldigheten inte har fullgjorts omfattas av bestämmelsen liksom uppgifter i beslut enligt 4 kap. 19 eller 20 § tullbefogenhetslagen om att tillfälligt hålla kvar 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.

Övervägandena finns i avsnitt 4.8.

8.3 Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)

5 kap.

3 § Ansvar för tullförseelse ska inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, *lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott* eller terroristbrottslagen (2022:666).

Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens förhållande till viss annan lagstiftning. Av paragrafen framgår att straffbestämmelserna i 2 § är subsidiära i förhållande till viss annan lagstiftning.

Paragrafen ändras på så sätt att även lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott läggs till. Det är en följd av att konkurrens mellan straffbestämmelserna i 2 § och lagen om straff för penningtvättsbrott skulle kunna uppkomma när det gäller ansvar för tullförseelse. I sådana fall är straffstadgandet i 2 § subsidiärt även till bestämmelserna i lagen om straff för penningtvättsbrott.

Övervägandena finns i avsnitt 4.9.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem

3 § Följande myndigheter har rätt att ta del av uppgifter genom konto- och värdefackssystemet:

1. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket, om uppgifterna behövs i en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål eller för att besvara en begäran från Europol,

2. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, en åklagarmyndighet, *Tullverket* och Skatteverket, om uppgifterna behövs i en utredning om självständigt förverkande,

3. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Skatteverket, om uppgifterna behövs i verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslighet som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF,

4. en åklagarmyndighet, om uppgifterna behövs i ett ärende om rättslig hjälp i brottmål, på framställning av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, eller i ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder, och

5. Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, om uppgifterna behövs i deras verksamhet som kontor för återvinning av tillgångar enligt rådets beslut 2007/845/RIF av den 6 december 2007 om samarbete mellan medlemsstaternas kontor för återvinning av tillgångar när det gäller att spåra och identifiera vinning eller annan egendom som härrör från brott.

Paragrafen innehåller bestämmelser om brottsbekämpande myndigheters tillgång till konto- och värdefackssystemet.

Genom ändringen i *andra punkten* läggs Tullverket till som en av de myndigheter som har rätt att ta del av uppgifter genom konto- och värdefackssystemet även vid en utredning om självständigt förverkande.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

8.5 Förslaget till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710)

1 kap.

6 § *Uttrycken kontanta medel och oledsagade kontanta medel som används i 4 kap. 16–21 §§ har samma betydelse som i 2 a § inregränslagen (1996:701).*

Paragrafen, som är ny, anger att vissa uttryck som används i lagen har samma betydelse som i inregränslagen (1996:701).

I 2 a § inregränslagen finns definitioner av uttrycken kontanta medel och oledsagade kontanta medel. Med kontanta medel avses kontanter, överlåtbara innehavarinstrument och råvaror som används som mycket likvida värdebärare. Oledsagade kontanta medel definieras som kontanta medel som utgör en del av en oledsagad försändelse. I författningskommentaren till paragrafen i inregränslagen redogörs mer i

detalj för vad som avses med de olika begreppen. Uttrycken har samma betydelse i denna lag.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.5.

4 kap.

1 § Bestämmelserna i 2–15 §§ ska tillämpas vid införsel *från* eller utförsel *till* en annan medlemsstat inom Europeiska unionen av *de* varor som anges i 2 § inregränslagen (1996:701).

Bestämmelserna i 16–21 §§ ska tillämpas vid kontroll av kontanta medel som passerar den svenska gränsen till eller från en annan medlemsstat inom Europeiska unionen.

Paragrafen anger kapitlets tillämpningsområde.

Ändringen i *första stycket* innebär att det förtydligas att det är bestämmelserna i 2–15 §§ som är tillämpliga på de varor som anges i 2 § inregränslagen (1996:701). Det görs även en språklig ändring.

Av *andra stycket*, som är nytt, följer att bestämmelserna i 16–21 §§ ska tillämpas vid kontroll av kontanta medel som passerar Sveriges gräns till eller från en annan EU-medlemsstat. Med kontanta medel avses enligt bestämmelsen i 1 kap. 6 § samma sak som i 2 a § inregränslagen, dvs. kontanter, överlåtbara innehavarinstrument och råvaror som används som mycket likvida värdebärare, se författningskommentaren till den bestämmelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.4.

Kontroll av kontanta medel

16 § *För att kontrollera att anmälningsskyldigheten enligt 3 a § 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 utförsel av kontanta medel över gränsen mot ett annat EU-land.

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 a § inregränslagen (1996:701) 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 2 a § inregränslagen, dvs. kontanter, överlåtbara innehavarinstrument och råvaror som används som mycket likvida värdebärare, se författningskommentaren 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 anmälningsplikten 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 gränsen mot ett tredjeland. Bestämmelsen i 6 kap. 1 § innebär dock att kontrollen inte får göras slumpmässigt.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.3.

17 § För att kontrollera om det finns sådana kontanta medel för vilka en redovisning kan begäras enligt 3 b § 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, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av oledsagade kontanta medel som förs in eller ut över gränsen mot ett annat EU-land.

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 2 a § inregränslagen (1996:701), dvs. kontanta medel som utgör en del av en oledsagad försändelse, se författningskommentaren till den bestämmelsen. Kontrollerna får göras för att ta reda på om det finns sådana oledsagade kontanta medel som en redovisning kan begäras in för enligt 3 b § inregränslagen. Bestämmelsen är utformad på samma sätt som 3 kap. 26 § som avser motsvarande kontroll vid gränsen mot ett tredjeland. Bestämmelsen i 6 kap. 1 § innebär dock att kontrollen inte får göras slumpmässigt.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.4.

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

För kroppsvisitationen enligt första stycket gäller det som föreskrivs i 7 kap. 7 § och 8 kap. 21 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om kroppsvisitation i syfte att söka efter kontanta medel.

I 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 anmälningskyldigheten enligt 3 a § inregränslagen (1996:701) inte har fullgjorts. Anmälningskyldigheten 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 2 a § inregränslagen, dvs. kontanter, överlåtbara innehavarinstrument och råvaror som används som mycket likvida värdebärare, se författningskommentaren till den bestämmelsen. Den tulltjänsteman som befinner sig på platsen och gör iakttagelser av resenären

beslutar om kroppsvsitation 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 gränsen mot ett tredjeländ.

Av *andra stycket* följer att bestämmelserna i 7 kap. 7 § om dokumentation och 8 kap. 21 § om verkställigheten i övrigt ska tillämpas vid en kroppsvsitation 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 § framgår bl.a. att kroppsvsitation av mera väsentlig omfattning ska verkställas inomhus i avskilt rum eller i lämpligt utrymme i transportmedel.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.3.

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

Paragrafen, som är ny, reglerar tillfälligt kvarhållande av kontanta medel.

Enligt paragrafen får Tullverket tillfälligt hålla kvar oledsagade kontanta medel i avvaktan på att en redovisning enligt 3 b § i inregränslagen (1996:701) lämnas in. Med kontanta medel avses enligt bestämmelsen i 1 kap. 6 § samma sak som i 2 a § i inregränslagen, dvs. kontanter, överlåtbara innehavarinstrument och råvaror som används som mycket likvida värdebärare, se författningskommentaren till den bestämmelsen. Även uttrycket oledsagade kontanta medel innebär detsamma som i 2 a § i inregränslagen. Det rör sig alltså om kontanta medel som utgör en del av en oledsagad försändelse. En redovisning ska enligt 3 b § i inregränslagen ges in inom 30 dagar på Tullverkets begäran. Av den bestämmelsen framgår också när skyldigheten inte ska anses fullgjord.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.7.

20 § *Tullverket får även tillfälligt hålla kvar kontanta medel om*

1. skyldigheten att anmäla eller redovisa kontanta medel enligt 3 a eller 3 b § i inregränslagen (1996:701) 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, i den ursprungliga lydelsen.

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

Om ett beslut om att tillfälligt hålla kvar kontanta medel enligt första 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 i andra fall än 19 §.

I *första stycket punkt 1* regleras en rätt för Tullverket att tillfälligt hålla kvar kontanta medel om anmälningsskyldigheten eller redovisningsskyldigheten enligt 3 a eller 3 b § inregränslagen (1996:701) 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.

Anmälningsskyldigheten och redovisningsskyldigheten avser in- eller utförsel av kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro. Kvarhållande får enligt *punkt 2* 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 direktiv (EU) 2015/849, det s.k. 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, se 3 och 7 §§ lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

Hänvisningen till artikel 3.4 i direktiv (EU) 2015/849 är utformad så att den avser direktivet i en viss angiven lydelse, s.k. statisk hänvisning.

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 även 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. För att bedöma om de kontanta medlen har sådan anknytning kan omständigheter som kan knytas till den fysiska personen, 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.

Av *andra stycket* framgår att tiden för det tillfälliga kvarhållandet enligt första 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, jfr prop. 2023/24:132 s. 439 och 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.

I *tredje 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.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.7.

21 § *Om skyldigheten att anmäla eller redovisa kontanta medel enligt 3 a eller 3 b § i integrationslagen (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, i den ursprungliga lydelsen.

Paragrafen, som är ny, 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.

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 a eller 3 b § i integrationslagen (1996:701) 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 kontantkontrollsförordning.

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 direktiv (EU) 2015/849, det s.k. 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 [2014:307] 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 den som medför, mottagaren eller avsändaren av de

kontanta medlen vara relevanta, se kommentaren till 20 §. Motsvarande reglering vid yttre gräns finns i artikel 6 i EU:s kontantkontrollsförordning.

Hänvisningen till artikel 3.4 i direktiv (EU) 2015/849 är utformad så att den avser direktivet i en viss angiven lydelse, s.k. statisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.8.

6 kap.

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 reglerar förbud mot slumpmässiga kontroller vid införsel eller utförsel till eller från en annan medlemsstat inom EU och vid kontroll av punktskattepliktiga varor.

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. ska omfattas av förbudet mot slumpmässiga kontroller. Det innebär att även sådana kontroller måste vara selektiva.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.5.

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 16–21 §§.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för Polismyndigheten och Kustbevakningen att medverka i Tullverkets kontrollverksamhet.

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 den yttre gränsen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.9.

Sammanfattning av promemorian i nu relevanta delar

Bilaga 1

I promemorian föreslås 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.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2025.

Promemorians lagförslag i nu relevanta delar

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 §¹

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, 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, fjäderfä, 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

¹ Senaste lydelse av tidigare 3 § 2022:1259.

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

Bilaga 2

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

3 §²

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 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.

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,

² Senaste lydelse av tidigare 4 § 2016:269.

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.

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 ofull-

ständiga 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 §³

Till böter döms den som uppsåtligen 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 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.

6 §⁴

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.

³ Senaste lydelse av tidigare 19 § 2014:800.

⁴ Senaste lydelse av tidigare 20 § 2000:1232.

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 (2024:710) 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.

Förslag till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:710)

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om tullbefogenhetslagen (2024:710)

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 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.

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 Bilaga 2
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 § 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.

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

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.

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.

Efter remiss har yttrande kommit in från Brottsförebyggande rådet, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Förvaltningsrätten i Stockholm, Hovrätten för Nedre Norrland, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Göteborg, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Riksgäldskontoret, Sieps – Svenska institutet för europapolitiska studier, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Riksbank, Säkerhetspolisen, Södertörns tingsrätt, Tullverket, Umeå universitet, Åklagarmyndigheten och Örebro universitet.

Därutöver har yttrande kommit in från Finansbolagens förening.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att yttra sig: Loomis AB, Riksdagens ombudsmän, Sparbankernas Riksförbund och Svenska Bankföreningen.