



Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen,
Enheten för skatteadministration,
skatteavtal och tullfrågor
Gabiella Kalm

Tullverkets synpunkter på Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om kontroller av kontanta medel som förs in i och ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005

Tullverket har inbjudits att lämna skriftliga synpunkter på förslagen i Europeiska kommissionens förslag till förordning om kontroller av kontanta medel som förs in i och ut ur unionen och upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005¹, nedan kallad den föreslagna kontantkontrollförordningen eller förordningen.

Tullverket lämnade sin övergripande syn på förslagen i den föreslagna kontantkontrollförordningen i ett yttrande till Finansdepartementet den 17 januari 2017. De synpunkter som lämnas i detta yttrande överensstämmer i stort med de synpunkter som lämnades i det tidigare yttrandet.

Sammanfattning

Genom den föreslagna kontantkontrollförordningen anpassas den nuvarande kontantkontrollförordningen² till internationella normer och bästa praxis i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Kommissionens utvärdering av den nuvarande förordningen har givit uppfattningen att det finns utrymme för förbättring.

Tullverket ställer sig positivt till framtagandet av en ny kontantkontrollförordning och är i huvudsak även positivt till förslaget som sådant.

¹ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om kontroller av kontanta medel som förs in eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005, COM (2016) 825.

² Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1889/2005 av den 26 oktober 2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen.

Förslagets nyheter och Tullverkets synpunkter på dessa

Den föreslagna kontantkontrollförordningen innehåller både nya och ändrade regler jämfört med den nuvarande förordningen. Tullverket lämnar nedan sin syn på nyheterna i förslaget.

Sammanfattningsvis kan noteras att Tullverket ser det som både önskvärt och nödvändigt för att uppfylla kraven i FATF³:s rekommendation nr 32, att förordningens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta obeledsagade kontanta medel. Tullverket är vidare positivt till förslaget om att bestämmelserna om informationsutbyte mellan behöriga myndigheter blir strängare jämfört med idag samt ställer sig positivt till förslaget om tillfälligt kvarhållande av kontanta medel. Tullverket är även positivt till förslaget att definitionen av kontanta medel utökas till att även omfatta vissa råvaror och förbetalda kort samt att dessa kategorier tillsammans med överlåtbara värdepapper definieras närmare i en bilaga till förordningen. Tullverket vill härvid poängtera vikten av att definitionen av de förbetalda korten blir väl genomtänkt.

Post-, frakt- och kurirflödena (artikel 4 i förordningen)

Förslaget i denna del innebär en utvidgning av förordningens tillämpningsområde till att även avse obeledsagade kontanta medel, d.v.s. kontanta medel som transporteras via post-, frakt- och kurirflödena. De behöriga myndigheterna får i dessa fall, efter en riskanalys, kräva att avsändaren, mottagaren eller dennes företrädare lämnar en redovisning över försändelsen om de kontanta medlen uppgår till ett värde av minst 10 000 euro.

Tullverkets kommentar: Förslaget har tillkommit mot bakgrund av att offentliga myndigheter inom EU signalerat att brottslingar i större utsträckning än tidigare börjat skicka och ta emot kontanta medel via post-, frakt- och kurirförsändelser för att kringgå anmälningsplikten enligt den nuvarande förordningen. Förslaget stämmer väl överens med förordningens syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism och är enligt Tullverkets uppfattning nödvändigt att införa i förordningen för att uppfylla kraven i FATF:s rekommendation nr 32, som även omfattar post-, frakt- och kurirflödena. Tullverket ställer sig därför positivt till förslaget.

Tullverket vill även tillägga att Postkonventionen⁴, en konvention som samtliga EU:s medlemsstater har skrivit under, stadgar ett förbud mot att sända kontanter i postflödet. Eftersom Sverige inte har några sanktionsbestämmelser mot bristande efterlevnad av konventionen, fyller förslaget även ett syfte beträffande efterlevnaden av konventionen.

³ Financial Action Task Force (on Money Laundering)

⁴ Parcel Post Manual and Letter Post Manual by the Universal Postal Union

Tullverket bedömer att förslaget inte kommer att kräva mer resurser från Tullverket eftersom myndigheten redan idag utför omfattande varukontroller i post-, frakt- och kurirflödet.

Utbytet av uppgifter mellan behöriga myndigheter (artiklarna 8, 9 och 15 i förordningen)

Förslaget i dessa delar innebär att de behöriga myndigheterna ska vara skyldiga att mer aktivt sända informationen till finansunderrättelseenheten, FIU:n, i den medlemsstat uppgifterna samlats in och att de behöriga myndigheterna ska vara skyldiga att sända viss information som inhämtats vid kontroller till de behöriga myndigheterna i alla andra medlemsstater och till kommissionen. Förslaget innebär även en tidsgräns, om en månad, för förmedlingen av informationen.

Tullverkets kommentar: Tullverket delar kommissionens uppfattning att de nuvarande bestämmelserna om informationsutbyte ger upphov till ett inkonsekvent genomförande och en mycket bristfällig systematik i utbyte av uppgifter mellan medlemsstaterna. Tullverket är därför positivt till de nya bestämmelserna i förslaget i denna del.

Den behöriga myndigheten i Sverige, d.v.s. Tullverket, översänder redan idag aktivt informationen från deklaraionsblanketterna till FIU:n, d.v.s. Finanspolisen, genom krypterade e-mail. Vidare överlämnar Tullverket regelbundet och avidentifierat all relevant information till kommissionen. Informationen innehåller antal avvikelser och belopp per kvartal⁵. Däremot lämnas idag som regel ingen information från kontroller till övriga medlemsstater.

Enligt artikel 15 i förslaget till förordning ska kommissionen genom genomförandeakter anta flera olika åtgärder för att säkerställa att de behöriga myndigheterna tillämpar kontroller på ett enhetligt sätt. Kommissionen ska bl.a. även ta fram de tekniska bestämmelserna för informationsutbytet enligt artiklarna 8 och 9, inbegripet inrättandet av ett lämpligt elektroniskt system. Tullverket vill härvid påpeka vikten av att det elektroniska system som kommissionen väljer blir effektivt och inte innebär merarbete för medlemsstaterna. Av den anledningen är det mycket viktigt att Sverige följer kommissionens arbete i denna del och aktivt deltar i samarbetet som kommissionen avser ha med medlemsstaterna vid utarbetandet av ramverket för informationsutbytet⁶.

⁵ Tullverket har väldigt få registrerade avvikelser (ca 0-5 per kvartal)

⁶ Kommissionen uttalade särskilt vid mötet i Tullsamarbetsgruppen i Bryssel den 26 januari 2017 att det elektroniska systemet för informationsutbytet ska utvecklas framöver men att kommissionen i dagsläget inte har någon konkret information om hur lösningen ska se ut. Kommissionen påpekade däremot att tanken är att befintliga system ska kunna återanvändas och att systemet ska utvecklas i samarbete med medlemsstaterna.

Förutsatt att det elektroniska systemet för informationsutbyte blir effektivt bedömer Tullverket inte att förslaget kommer att innebära några nämnvärda merkostnader för Tullverket.

Tullverket ser inte heller några problem med att uppfylla förslaget om att informationen ska förmedlas senast en månad efter den dag då den erhöles.

Tillfälligt kvarhållande av kontanta medel (artikel 7 i förordningen)

Förslaget innebär att ett tillfälligt kvarhållande av kontanta medel även under tröskelvärdet ska få göras om det finns tecken på att de kontanta medlen har anknytning till brottsliga handlingar, oavsett vilket belopp det är fråga om och oavsett om de medförs av en fysisk person eller är obeledsagade. Förslaget innebär även att det införs en maxgräns om 30 dagar för längsta tillåtna period för tillfälligt kvarhållande. Tidsgränsen avser den initiala utredningen och om det under den tiden uppstår misstanke om pengatvätt eller finansiering av terrorism ska utredningen gå över till berörd myndighet som då kan beslagta de kontanta medlen.

Tullverkets kommentar: Tullverket ställer sig positivt till förslaget eftersom det innebär att de behöriga myndigheterna får större möjligheter att ingripa vid misstanke om brott. Den högst tillåtna perioden för kvarhållande om 30 dagar stämmer väl överens med bestämmelserna om beslag i lagen (2000:1225) om straff för smuggling och 27 kap. rättegångsbalken.

Tullverket vill däremot påpeka att Sverige vid genomförandet av den nuvarande kontantkontrollförordningen i nationell rätt, valde att endast införa en möjlighet till kvarhållande av de kontanta medlen för fastställande av dess värde. Ett kvarhållande av kontanta medel för möjligheten att utreda brott saknas således i den nuvarande tullagen (2016:253). Tullverket anser därför att en eventuell framtida implementering av den föreslagna förordningen, även bör omfatta denna möjlighet.

Definitionen av kontanta medel utökas (artikel 2 i förordningen)

För att ta hänsyn till ändringar i beteendet hos brottslingar som försöker kringgå anmälningsplikten av kontanta medel föreslås att definitionen av kontanta medel i förordningen utökas. De två nya kategorier som har lagts till definitionen är ”råvaror som används som mycket likvida värdebevarare” och ”förbetalda kort”. De två kategoriernas beståndsdelar samt kategorin överlåtbara värdepapper, föreslås beskrivas i en bilaga till förordningen för att dessa ska kunna ändras efter brottslingarnas beteende. Bilagan föreslås antas i delegerad akt.

Tullverkets kommentar till att definitionen föreslås utökas: Tullverket ställer sig positivt till förslaget vad avser tillägg av båda kategorierna: Myndigheten

anser att det är nödvändigt att definitionen av kontanta medel utökas för att lagstiftningen ska kunna följa utvecklingen av hur de kriminella förflyttar kontanta medel in och ut ur EU. Tullverket har redan haft ärenden där förbetalda kort använts för att dölja vem som betalat för expressgods-försändelser med narkotika- och dopningsmedel, varför det är klarlagt att kriminella använder sig av korten.

Tullverkets uppfattning är att det inte kommer innebära några större problem för de behöriga myndigheterna att identifiera de föreslagna råvarorna eftersom mynt och investeringsguld med ett guldinnehåll uppgående till 90 % respektive 99,5 %, är märkta på ett visst sätt. Råvarorna bör vidare enkelt kunna värderas med hjälp av dagspriser från de internationella råvarubörserna.

Det är enligt Tullverkets uppfattning mycket viktigt att den kommande definitionen av förbetalda kort blir väl genomtänkt och tydligt utformad så att kategorin kontanta medel på ett enkelt och säkert sätt går att identifiera och kontrollera.

Förslaget bör enligt Tullverket inte leda till några större ökade kostnader för Tullverket eftersom befogenheten att även kontrollera guld, i stor utsträckning bör kunna företas i samma kontroller som gäller alla kontanta medel. De ökade administrativa kostnader som förslaget troligen kommer att leda till för Tullverket i form av något fler upprättade deklARATIONER (och fler upprättade deklARATIONER ex officio av Tullverket) bedöms som marginella. Däremot kan det antas att kostnaderna i framtiden kommer att öka om förbetalda kort kommer att ingå i definitionen av kontanta medel eftersom det bör leda till ökade utbildningskostnader för Tullverket och ett större behov av tekniska hjälpmedel för identifiering.

Tullverkets kommentar till förslaget att närmare definiera tre kategorier i bilaga till förordningen som antas genom en delegerad akt: Tullverket anser att det finns stora fördelar med förslaget att låta kategorierna vara definierade i bilaga som antas genom en delegerad akt. Tullverket ställer sig därför positivt till förslaget. Den organiserade brottsligheten är snabbt förändringsbar och uppfinnesrik. Detta ställer krav på att lagstiftningen som syftar till att förhindra den organiserade brottsligheten är så flexibel som möjligt så att de kriminellas kryphål snabbt kan täppas till. Genom att närmare definiera kategorierna i en bilaga till förordningen och ge kommissionen befogenhet att anta delegerade akter för att kunna ändra i bilagan, ökar möjligheterna till en sådan anpassning.

Tullverket anser inte att de viktiga principerna om rättssäkerhet och förutsägbarhet för den enskilde behöver ge vika för förslaget eftersom

kommissionens befogenhet är förbehållen särskilda villkor, vilka närmare stadgas i artikel 14 i den föreslagna förordningen.

Sanktioner vid bristande efterlevnad (artikel 13 i förordningen)

Bortsett från att sanktioner även ska tillämpas då någon bryter mot den nya redovisningsplikten i artikel 4, innehåller förslaget inga större förändringar vad gäller sanktioner jämfört med den nuvarande förordningen. Enligt förslaget kommer det fortfarande vara upp till varje medlemsstat att bestämma vilka sanktioner som är lämpliga så länge de är effektiva, proportionerliga och avskräckande. En nyhet är att medlemsstaterna åläggs att underrätta kommissionen om eventuella ändringar av införda sanktioner.

Tullverkets kommentar: Tullverket ställer sig positivt till att förslaget inte innehåller några större förändringar i denna del.

Europadomstolen har relativt nyligen i en dom⁷ slagit fast att syftet med sanktionsavgiften i den nuvarande förordningen inte är att sanktionera eventuella bedrägerier eller olaglig verksamhet, utan uteslutande att sanktionera åsidosättanden av anmälningssplikten. Mot den bakgrunden samt den omständigheten att flera medlemsstater har extremt höga sanktionsavgifter mot åsidosättanden av anmälningssplikten, är Tullverkets uppfattning att kommissionen i större utsträckning än tidigare, kommer att driva överträdelseprocesser mot de medlemsstater som inte lever upp till kravet på proportionalitet. Det sagda bör dock inte påverka Sverige eftersom ett åsidosättande av anmälningssplikten sanktioneras med dagsböter, vilket borde ligga väl i linje med sanktionsavgiftens syfte.

Andra överväganden

Förslagets förenlighet med annan lagstiftning

Förslagen vad gäller informationsutbyte och det kommande elektroniska systemet för detta kommer beröra såväl fiskala uppgifter som brottsbekämpande uppgifter i Tullverkets verksamhet. Det är viktigt att de föreslagna bestämmelserna i denna del är förenliga med EU:s dataskyddsförordning och dataskyddsdirektiv och att kommissionen även gör erforderlig juridisk analys över hur förslagen kommer att påverka och vara lagenliga med andra rättsliga områden. Ur svenskt perspektiv kan i samband med frågor om allmänna handlingar, tillgång till uppgifterna och krav på gallring och arkivering och dylikt ha relevans.

⁷ Europadomstolens dom den 16 juli 2015 i mål C-255/14

Tullverket vill i detta sammanhang påpeka att det även är viktigt att förslagen blir förenliga med de svenska registerlagstiftningarna och de svenska bestämmelserna om offentlighet och sekretess.

Ärendets handläggning

I den slutliga handläggningen av ärendet har deltagit generaltulldirektören Therese Mattsson (beslutande), överdirektören Per Nilsson och chefsjuristen Charlotte Zackari samt juristen Charlotte Ljung (föredragande).

TULLVERKET

Therese Mattsson

Charlotte Ljung

Kopia:

Finansdepartementet, S3

VLS

KOM