

Stockholm den 10 januari 2025

R-2024/2080

Till Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen, Enheten för skatteförfarande och tullfrågor
Fi2024:B – Fi2024/02076

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 25 oktober 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m. (Fi2024.B). Remissen i denna andra del avser särskilt de delar i promemorian som rör kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen, dvs, avsnitten 2.4–2.8, 7 och 10.4–10.6 samt avsnitten 8 och 9 i den utsträckning de berör sådana kontroller.

Sammanfattning

Advokatsamfundet har, med undantag för de kritiska synpunkter som anges nedan, i huvudsak ingen erinran mot de delar av promemorian som är föremål för denna delremittering.

Synpunkter

Det kan konstateras att förslagen syftar till att möjliggöra kontroll av in- och utförsel av kontanta medel vid gränsen mot andra EU-länder. Kontrollen motiveras av att den internationella transporten av kontanter utgör ett centralt led i den brottsliga verksamheten. Förslagen innebär vissa förändringar som bör övervägas utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

De föreslagna bestämmelsernas förenlighet med legalitetsprincipen

I promemorian föreslås en anmälnings- och registreringsplikt kopplad till ett bötesstraff. Vid övervägandet av en kriminalisering, måste särskilt beaktas att kriminaliseringen ska präglas av legalitet och förutsebarhet. Detta följer av obestämthetsförbudet i legalitetsprincipen, vilken kommer till uttryck i 2 kap. 10 § regeringsformen, 1 kap. 1 § brottsbalken och artikel 7 i Europakonventionen. Principen ställer krav på att straffbestämmelser måste vara begripliga och till viss del bestämda i sin utformning. Bestämmelserna måste ges ett sådant tydligt innehåll att det blir möjligt för enskilda att kunna förutse följderna av sina handlingar.¹

Advokatsamfundet noterar att begreppsbildningen i 3 a § i förslaget till lag om ändring i inregränslagen (1996:701), följer EU-regleringen. Blankettstraffbud, straffbestämmelser som hänvisar till regler i andra författningar, är visserligen principiellt förenliga med legalitetsprincipen, även när bestämmelsen hänvisar till EU-förordningar.² Det måste dock finnas en gräns och tydlighet avseende vilka efterforskningar som kan krävas av enskilda. I förslaget till 3 a § i inregränslagen definieras begreppet kontanta medel som bland annat kontanter, överlåtbara innehavarinstrument och förbetalda kort. Den enskilde måste ha en möjlighet att förstå vad som förväntas av henne eller honom i detta hänseende. För att hon eller han ska få en närmare förståelse för begreppet, hänvisas nu endast till bilagan till EU:s kontantkontrollförordning. I denna bilaga finns dock ännu inte en precisering 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 anmälningskyldigheten eller inte.

I promemorian har denna avsaknad av definition av förbetalda kort åtgärdats genom ett förslag om att regleringen inte ska tillämpas på dessa förbetalda kort, åtminstone inte förrän en precisering införs i bilagan till EU-förordningen. Det konstateras dock att om det framöver införs ett tillägg i bilagan med exempel för vad som ska anses innefattas i begreppet, kan bestämmelserna komma att tillämpas på förbetalda kort.³ Så fort en precisering sker inom EU kommer därmed straffbudet att bli tillämpligt även i dessa fall. Regleringen blir till följd av dessa möjliga förändringar högst oförutsägbar.

¹ Jfr. prop. 1994/95:23, s. 53 f. Promemorian s. 45.

² Jfr. promemorian s. 58 och vidare hänvisningar.

³ Jfr. promemorian s. 133.



Vidare konstaterar Advokatsamfundet 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. Detta utgör en skillnad mot regleringen av registreringsplikten för oledsagade kontanta medel, där det anges en tidsangivelse. Registrering ska, enligt den föreslagna bestämmelsen i 3 c §, ske inom 30 dagar från Tullverkets begäran om redovisning. Motsvarande reglering finns dock inte för anmälningsplikten. Den fråga som läsaren av bestämmelsen därmed ställer sig är huruvida en person som exempelvis åker till Arlanda flygplats kan göra en anmälan på plats eller om anmälan ska ha inkommit långt innan dess.

I promemorian konstateras angående denna avsaknad av tid för anmälan att ett klagörande kommer att genomföras i framtida föreskrifter från Tullverket. Mot bakgrund av betydelsen av denna precisering i tid för fastställandet av brottets fullbordande, vore det däremot en mer förutsebar ordning att reglera denna fråga i samma bestämmelse, 3 c § inregränslagen, och inte i någon föreskrift. Det vore dessutom direkt olämpligt att invänta att ansvarig myndighet uppmärksammar denna fråga och först därefter genomför egna föreskrifter. Det föreligger i dessa fall en risk för att tidsaspekten regleras långt efter att den föreslagna lagen har trätt i kraft, vilket skulle innebära att enskilda under en längre period svävar i ovisshet om tidpunkten för brottets fullbordande. Avsaknaden av en avgränsning i tid är följaktligen en brist i den föreslagna bestämmelsen.

Den föreslagna kriminaliseringen riskerar att inte få önskad effekt

Konsekvenserna av den oförutsebara regleringen som föreslås blir att regleringen kan få en handelshindrande effekt. Som påpekats är den föreslagna regleringen svårtolkad och därmed föreligger en risk för oavsiktliga överträdelser av straffbestämmelser med bötesstraff som påföljd. 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 en inskränkning i den för EU grundläggande principen om fri rörelse av kapital.⁴

Vidare 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

⁴ Jfr. promemorian s. 80 ff.



den penningtvättsrättsliga lagsstiftningen. Frågan blir därmed om den föreslagna kriminaliseringen överhuvudtaget uppnår sitt syfte eller om kriminaliseringen i stället snarare och endast medför ett administrativt merarbete för enskilda personer vid in- och utresor från Sverige.

Synpunkter på de föreslagna tvångsmedlen

Advokatsamfundet konstaterar vidare att det föreslås införas ett flertal nya tvångsmedel, vilka möjliggör för Tullverket att bedriva ett effektivare arbete i kontrollen av in- och utförsel av kontanta medel. Förutsättningarna för dessa tvångsmedel avviker från vad som gäller för tvångsmedel inom ramen för Polismyndighetens arbete under förundersökningar. Tullverket har genom de föreslagna bestämmelserna, i 4 kap. 16 och 17 §§ i tullbefogenhetslagen, rätt att utan någon misstanke om brott undersöka handväskor, bagage och transportmedel i samband med kontroll av anmälningsskyldigheten av kontanta medel. Tullverket har också rätt att utan misstanke undersöka försändelser, behållare eller transportmedel i samband med kontroll av s.k. oledsagade kontanta medel för vilka redovisning kan begäras. Den förutsättning som måste uppfyllas av Tullverket för att få utöva dessa tvångsmedel är att undersökningen ska ske ”för att kontrollera” anmälningsskyldigheten respektive redovisningsskyldigheten. Urvalet får inte heller vara slumpmässigt enligt den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 1 § tullbefogenhetslagen.

Vidare föreslås två ytterligare tvångsmedel genom vilka Tullverket dels får rätt att kvarhålla kontanta medel (4 kap. 19 § i tullbefogenhetslagen), dels får rätt att kroppsvisitera personer (4 kap. 18 § i tullbefogenhetslagen). Den misstankegrad som förutsätts för tvångsmedelsanvändningen i dessa fall är ”att det finns tecken på” att medlen har anknytning till vissa brottsliga handlingar respektive ”anledning att anta” att anmälningsskyldigheten inte har uppfyllts. Misstankegraden är därmed vid alla nämnda förslag på tvångsmedel betydligt lägre än vid tvångsmedelsanvändningen som polisen tillämpar. Där kräver de flesta tvångsmedel åtminstone misstankegraden skälig misstanke tillsammans och ett visst straffvärde för den misstänkta brottsligheten, exempelvis ett års fängelse i straffskalan.⁵

⁵ Jfr. 24–29 kap. rättegångsbalken.



Den föreslagna regleringen innebär alltså ett betydande avsteg från regleringen av tvångsmedel. Förutsättningen för användningen av tvångsmedel har hittills varit åtminstone en viss grad av misstanke mot den enskilde som tvångsmedlet riktar sig mot. Kroppsvisiteringen i den föreslagna 18 § förutsätter visserligen misstankegraden anledning att anta. Genomsökningen av bagage och transportmedel i de föreslagna 16 och 17 §§ förutsätter däremot ingen misstankegrad alls. Mot bakgrund av att användningen av tvångsmedel utgör en integritetskränkande åtgärd av staten, är det av vikt att detta ingrepp i den privata sfären föranleds av åtminstone någon grad av misstanke. Advokatsamfundet noterar därvid att promemorian inte innehåller några överväganden i denna fråga mer än att det konstateras att tvångsmedelsanvändningen är nödvändig för att möjliggöra kontrollen av kontanta medel vid den svenska gränsen.⁶

Vidare noterar Advokatsamfundet att det uppstår en gränsdragningsfråga mellan den undersökning som utan misstanke får genomföras av handväskor och bagage i den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 16 § och den kroppsvisitering som endast får genomföras efter att misstankegraden ”anledning att anta” har uppnåtts i 4 kap. 18 §. Med kroppsvisitation avses bland annat en undersökning av väskor, paket och andra föremål som någon har med sig (28 kap. 11 § 3 st. rättegångsbalken). Det finns därmed två olika bestämmelser som reglerar undersökning av väskor och bagage. Denna gränsdragningsfråga har inte uppmärksamrats i promemorian, vilket Advokatsamfundet ställer sig kritisk till då tvångsmedelsanvändningen därmed riskerar att bli oförutsebar.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander

⁶ Jfr. promemorian s. 96.