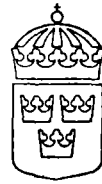


Regeringens proposition

1985/86: 93

om ändring i tullagen (1973: 670) m. m.



Prop.
1985/86: 93

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 27 februari 1986.

På regeringens vägnar

Olof Palme

Kjell-Olof Feldt

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ändring i tullagen (1973: 670) som innebär att riksbanken på begäran skall få tillgång till vissa uppgifter som förekommer hos tullmyndigheterna och som rör import eller export av varor. Vidare föreslås en ändring i valutalagen (1939: 350) som ger tullmyndigheterna möjlighet att få upplysningar från riksbanken angående betalningar för import eller export av varor. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1986.

Lag om ändring i tullagen (1973: 670)

Härmed föreskrivs att 54 a § tullagen (1973:670) skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*54 a §¹

Tullmyndighet skall på begäran tillhandahålla riksskatteverket, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, statens pris- och kartellnämnd eller länsstyrelse uppgift som förekommer hos tullmyndigheten och som rör import eller export av varor.

Tullmyndighet skall på begäran tillhandahålla *Sveriges riksbank*, riksskatteverket, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, statens pris- och kartellnämnd eller länsstyrelse uppgift som förekommer hos tullmyndigheten och som rör import eller export av varor.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

¹ Senaste lydelse 1983: 990.

Lag om ändring i valutalagen (1939: 350)

Härmed föreskrivs att det i valutalagen (1939: 350) skall införas en ny paragraf, 16 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Riksbanken skall på begäran tillhandahålla tullmyndighet uppgift som förekommer hos riksbanken och som rör betalning för import eller export av varor.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 februari 1986.

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Hjelm-Wallén, Peterson, Göransson, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Feldt

Proposition om ändring i tullagen (1973: 670) m. m.

1 Inledning

Generaltullstyrelsen (GTS) har i en framställning till regeringen den 13 september 1985 hemställt om lagstiftningsåtgärder för att möjliggöra informationsöverföring mellan tullverket och riksbanken utan hinder av bestämmelserna om sekretess. Motsvarande framställning har den 14 november 1985 gjorts av riksbanken i ett yttrande över GTS skrivelse.

Till stöd för sin framställning har GTS anfört bl. a. följande. En kontinuerlig avstämning mellan varu- och valutatransaktionerna skulle ge en ökad säkerhet när det gäller att bedöma varu- och valutaströmmarna över våra gränser. Stickprov har visat att valutaanmälningarna hos riksbanken tillsammans med annan information ger tullverket värdefull vägledning vid spaning mot ekonomisk brottslighet. Exempelvis har en undersökning av 50 varusändningar gett anledning till tilläggsdebitering i inte mindre än 9 fall efter jämförelse med valutaanmälningarna. Motsvarande erfarenheter har gjorts i Finland, där numera ett väl utbyggt samarbete finns mellan den finska tullstyrelsen och Finlands bank. En ökad utväxling av information mellan tullverket och riksbanken för också med sig positiva verkningar för försörjningsberedskapen. Jämförelser mellan import-exporthandlingar och valutaanmälningar ger nämligen värdefulla erfarenheter när det gäller att införa, administrera och kontrollera handelsbegränsningar och valutaregleringar.

Riksbanken har anfört bl. a. följande. Det står klart att ett organiserat samarbete mellan tullverket och riksbanken skulle förbättra möjligheterna att upptäcka de fall när oriktiga uppgifter har lämnats vid tullbehandlingar eller valutaöverföringar. Att märka är nämligen att den som överväger att begå brott av detta slag har intresse av att vid tullbehandlingen uppgå för låga värden vid import och för höga värden vid export, medan hans intresse är det motsatta när betalning översänds för importen resp. tas emot för exporten. Såväl önskan att göra en olovlig placering i utlandet som strävan att minska skattebelastningen utgör nämligen incitament i angivna riktningar vid valutaöverföringarna. Tekniskt är det inte möjligt att hänföra export- och importbetalningar till individuella varutransak-

tioner. Någon sådan möjlighet kommer inte heller att finnas i framtiden. Även om jämförelser mellan företags individuella varu- och valutatransaktioner inte kommer att kunna göras kan företags varutransaktioner över en viss period jämföras med betalningar som gjorts under perioden. Detta ger ett gott underlag för att upptäcka åtminstone grövre misstämningar och kan därmed utgöra utgångspunkten för mera detaljerade undersökningar. De nu begärda lagändringarna kan också ses som ett steg i det arbete som pågår att utforma ett system för rapporteringsrutiner för import- och exporttransaktioner som skall kunna tas i anspråk vid s. k. handelspolitiska krislägen.

Yttranden över GTS skrivelse har lämnats av – förutom riksbanken – riksskatteverket (RSV), rikspolisstyrelsen, datainspektionen och Brottsförebyggande Rådet (BRÅ). Samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. Datainspektionen grundar sitt yttrande på att framställningen inte avser samkörning av personuppgifter från tullverket och riksbanken och att den inte heller gäller utlämnande av personuppgifter på maskinläsbart medium eller via terminalanslutning. RSV anför att även uppgiftslämnande mellan riksbanken och skatte- och kronofogdemyndigheterna borde författningsregleras samtidigt.

2 Föredraganden

Mitt förslag: Tullverket och riksbanken ges i lag möjligheter till utväxling av information som förekommer hos myndigheterna och som rör import och export av varor resp. betalning för varuimport och varuexport.

GTS och riksbankens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Den ekonomiska brottsligheten är till allvarlig skada för landet. Under senare år har stora ansträngningar gjorts för att komma till rätta med denna brottslighet. Insatserna förekommer på flera olika områden, i form av upplysning om och förbättringar av regelsystemet, genom att ökade resurser ges till polis, tull och åklagare, förbättrade kontrollmöjligheter och en bättre samverkan mellan sådana myndigheter som har till uppgift att förebygga eller på annat sätt bekämpa den ekonomiska brottsligheten, bl. a. polis-, tull-, skatte-, kronofogde- och åklagarmyndigheterna.

De nu aktuella framställningarna avser ett rutinmässigt överförande av uppgifter mellan tullverket och riksbanken. Det gäller sådana uppgifter som förekommer hos tullverket rörande import och export av varor samt sådan information som finns tillgänglig hos riksbanken om överföringar av betalningsmedel för varuhandel över gränserna.

De uppgifter som tullverket och riksbanken vill utväxla finns huvudsakligen lagrade på magnetband eller mikrokort hos resp. myndighet. Denna

information rör ofta personers ekonomiska förhållanden. Enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen (1980: 100) gäller för uppgift om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden sekretess i myndighets verksamhet, som avser bestämmande av skatt eller taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt. Uppgift hos tullmyndighet får enligt paragrafen dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Med skatt avses även tull. I 9 kap. 2 § föreskrivs att sekretess gäller också i ärenden om skattekontroll och i annan verksamhet som avser tullkontroll och som inte faller under 1 § samt ytterligare i viss särskilt angiven närliggande verksamhet för uppgift om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

I fråga om riksbankens valutareglerande verksamhet föreskrivs i 9 kap. 5 § första stycket att sekretess gäller hos banken i ärenden om tillståndsgivning eller tillsyn enligt valutalagstiftningen för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde skulle lida skada eller men av att uppgiften röjs. Riksdagen har nyligen antagit ett förslag till ändring av bestämmelsen, som innebär att sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Ändringen skall träda i kraft den 1 juli 1986 (FiU 1985/86: 11, rskr 109). Därmed kommer rekvisiten för utlämnande av uppgifter hos riksbanken och tullmyndigheterna att överensstämma.

Förutsättningarna för utbyte av sekretessbelagd information mellan myndigheter anges i 1 kap. 5 § och 14 kap. 1 – 3 § sekretesslagen. I 1 kap. 5 § föreskrivs att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Tillämpningen av bestämmelsen bör ske restriktivt och ett utlämnande måste föregås av en intresseavvägning i varje särskilt fall. I 14 kap. 1 § andra meningen anges att sekretess inte hindrar överlämnande av uppgifter från en myndighet till en annan om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Bestämmelsen utgör en generell regel om att en föreskrift i en författning om utväxling av information mellan myndigheter skall gälla utan hinder av sekretessregleringen. I 14 kap. 2 § behandlas utlämnande av uppgifter med anledning av bl. a. förundersökning i brottmål och rättegång. I 14 kap. 3 § (den s. k. generalklausulen) föreskrivs att sekretesslagen inte hindrar myndigheter från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför sekretessintresset. Generalklausulen medger i och för sig att uppgifter utbyts rutinmässigt, dvs. utan prövning i varje särskilt ärende. Sekretesslagen bygger emellertid på att ett rutinmässigt uppgiftsutbyte i regel skall vara författningsreglerat.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att frågor om överföring från tullverket av vissa uppgifter om import och export har behandlats av riksdagen vid tre tidigare tillfällen nämligen år 1980, 1982 och 1983.

Riksdagens beslut år 1980 (prop. 1979/80: 108, SkU 55, rskr 352) innebar att tullmyndigheterna på begäran skulle tillhandahålla RSV och länsstyrelserna uppgifter rörande import och export. Syftet med överföringen var att ge underlag för en effektivare skattekontroll och därigenom en rättvisare beskattning. Föredragande departementschefen anförde att ett manuellt

inhämtande av uppgifterna skulle bli mycket arbetskrävande och kostsamt. Ett tillhandahållande av uppgifterna stämde vidare överens med vad som gäller för RSV:s och länsstyrelsernas verksamhet i övrigt. Denna bygger enligt föredraganden ju särskilt på att kontrolluppgifter kan erhållas för granskning mot den skattskyldiges deklARATIONER och räkenskaper. Ett samarbete av denna art framstod också som naturligt med tanke på att även tullmyndigheterna är beskattningsmyndigheter som vid förtullning tar ut tull, annan skatt och införselavgifter. Framför allt i fråga om mervärdesskatten skulle fördelarna för samhället vara påtagliga. Under förutsättning att uppgifterna omfattades av sekretess och tystnadsplikt också hos de mottagande myndigheterna kunde föredraganden inte se att informationsöverföringen skulle strida mot vad det allmänna borde iakttas av hänsyn till enskildas intressen.

I propositionen berördes också önskemålet från vissa andra myndigheters sida av att på motsvarande sätt som skattemyndigheterna få tillgång till information om företags import och export. Föredragande departementschefen anförde att en spridning av sådana uppgifter också utanför beskattningsområdet ökade risken för att materialet kunde utnyttjas på ett obehörigt sätt och för att den personliga integriteten kunde beröras. Frågan om en sådan spridning borde därför bedömas i ett större sammanhang.

Riksdagens beslut år 1982 (prop. 1981/82: 227, SkU 1982/83: 4, rskr 1982/83: 10) innebar en utvidgning av tullmyndigheternas uppgiftsskyldighet till att omfatta - utöver RSV och länsstyrelserna - även kommerskollegium och statens jordbruksnämnd. Som skäl för denna uppgiftsöverföring anfördes i propositionen bl. a. att den kunde ge underlag för en effektivare kontroll av efterlevnaden av import- och exportregleringarna. Föredragande departementschefen anförde vidare bl. a. att de berörda myndigheterna svarar för verksamheter som ligger mycket nära varandra och att överföringen skulle ge förutsättningar för ett ökat samarbete myndigheterna emellan.

Riksdagsbeslutet år 1983 (prop. 1983/84: 56, NU 7, rskr 80) innebar en ytterligare utvidgning av tullmyndigheternas uppgiftsskyldighet till att även omfatta uppgiftslämnande till statens pris- och kartellnämnd (SPK). Bakgrunden till beslutet var att konkurrenslagen (1982: 729), som trädde i kraft 1983, innehåller bestämmelser om ingripande i vissa fall mot näringsidkare, som söker lägga under sig så stora marknadsandelar att det innebär skadlig konkurrensbegränsning. Företagens marknadsandelar på olika områden framgår bl. a. av det marknadsregister som förs hos SPK. Överföringen från tullverket av uppgifter om import- och exportstatistik skulle ske som ett led i uppdateringen av detta register. Föredragande departementschefen anförde bl. a. att det mot en generell uppgiftsskyldighet av detta slag i och för sig kunde invändas att det här inte var fråga om myndigheter med väsentligen likartade verksamheter och att det gällde uppgifter som inhämtats för ett annat ändamål än det för vilket de avsågs att användas hos den mottagande myndigheten. Emellertid skulle SPK ändå ha rätt att infordra uppgifterna direkt från företagen, och ett utnyttjande av tullmyndigheternas uppgifter var från resurssynpunkt det enda

försvärbara tillvägagångssättet. Vidare skulle uppgifterna komma att omfattas av sekretess även hos SPK.

I det nu aktuella fallet svarar myndigheterna för uppgifter som ligger nära varandra. På tullverket ankommer bl. a. att övervaka in- och utförseln av varor, medan riksbanken svarar för tillsynen av valutalagstiftningens tillämpning. Mellan överföringen av en vara och betalningsprestationen för varan föreligger således ett nära samband.

Jag delar uppfattningen att ett rutinmässigt informationsutbyte mellan tullverket och riksbanken verksamt skulle bidra till att förbättra myndigheternas möjligheter att kontrollera varu- och valutaströmmarna över våra gränser. Förutsättningarna att upptäcka fall när oriktiga uppgifter har lämnats vid tullbehandlingar eller valutaöverföringar skulle därigenom förbättras.

Ett sådant samarbete kan också ses som ett steg i det arbete som pågår med att utforma ett system för rapporteringsrutiner för import- och exporttransaktioner, som skall kunna användas vid handelspolitiska krislägen.

Jag anser det mot denna bakgrund vara angeläget att det införs regler enligt vilka tullmyndigheterna på begäran skall tillhandahålla riksbanken uppgifter rörande import och export av varor och riksbanken på motsvarande sätt skall lämna tullmyndigheterna information om betalning för import och export av varor.

Reglerna bör anpassas till den undantagsregel i sekretesslagen som innebär att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till en myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av en författning (14 kap. 1 §). Föreskrifter om informationsutbyte bör ges i tullagen och i valutalagen. I tullagen bör det ske genom en komplettering till 54 a §, vilken innehåller bestämmelser om överföring av uppgifter till RSV, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, SPK och länsstyrelser. I valutalagen bör föreskrifterna tas in i en ny 16 §. Myndigheternas begäran kan härmed avse såväl generell överföring av en viss typ av information som information i ett särskilt ärende.

Något men för den enskilde från sekretessynpunkt skall möjligheten till informationsöverföring inte innebära, eftersom uppgifterna kommer att omfattas av sekretess även hos den mottagande myndigheten.

I sammanhanget vill jag framhålla att informationsutväxling inte skall ske på maskinläsbart medium eller via terminalanslutning. De mottagna uppgifterna skall inte föras in i personregister hos den mottagande myndigheten eller användas för någon annan form av maskinell bearbetning med andra personuppgifter (samkörning). Jag vill också betona att en begäran om information givetvis skall begränsas till att avse uppgifter som är nödvändiga för den mottagande myndighetens verksamhet.

Frågan om rutinmässig informationsöverföring mellan riksbanken och skattemyndigheterna har behandlats av valutakommittén i betänkandet SOU 1985:52 Översyn av valutaregleringen. RSV:s begäran om lagstiftningsåtgärder för att möjliggöra ett sådant informationsutbyte får beaktas i samband med att kommitténs förslag övervägs.

3 Lagrådets hörande

Prop. 1985/86: 93

Med hänsyn till att lagstiftningsåtgärderna är av enkel beskaffenhet anser jag att lagrådets yttrande över lagförslagen inte behöver inhämtas.

4 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om ändring i tullagen (1973: 670),
2. lag om ändring i valutalagen (1939: 350).

Jag har i denna fråga samrått med statsrådet Johansson.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredraganden och beslutar genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

