



Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Tullbefogenhetsutredningen (Fi 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 april 2022

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 april 2021 kommittédirektiv om en samlad lagstiftning om Tullverkets befogenheter (dir. 2021:28). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 16 maj 2022.

Utredaren får nu, utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven, bl.a. i uppdrag att

- göra en översyn av det tullrättsliga sanktionssystemet,
- överväga om Tullverket ska ges möjlighet att i större utsträckning behålla förverkad egendom, som t.ex. vapen eller fordon, för att använda i utbildningssyfte,
- överväga om Tullverket ska ges möjlighet att kunna biträda åklagare vid utredningar om självständigt förverkande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Till följd av riksdagens tillkännagivanden om utökade befogenheter för Tullverket (bet. 2020/21:JuU37, rskr. 2020/21:414) ska utredaren även

- analysera och ta ställning till om Tullverket bör få utökade möjligheter att göra fler kontroller av utförsel av varor,
- analysera behovet och möjligheterna att göra utförsel av stöldgods till ett brott enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 14 juli 2023. De delar som utredaren enligt de ursprungliga direktiven skulle slutredovisa den 16 maj 2022 ska i stället redovisas i form av en delredovisning den 2 september 2022.

Uppdraget att se över det tullrättsliga sanktionssystemet

Det tullrättsliga sanktionssystemet

Enligt artikel 42 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) ska varje medlemsstat fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelse av tullagstiftningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Om administrativa sanktioner tillämpas kan de bestå av en avgift eller att ett tillstånd återkallas, ändras eller tillfälligt dras in. Den närmare utformningen av sanktionerna har det överlämnats till medlemsstaterna att besluta om.

I svensk rätt regleras de administrativa sanktionerna i tullagen (2016:253) och utgörs av tulltillägg och förseningsavgift. Utöver de administrativa sanktionerna regleras även ansvar för brottet tullförseelse i 5 kap. 2 § tullagen. Det finns även straffrättsliga sanktioner i andra lagar. De huvudsakliga straffrättsliga sanktionerna återfinns i lagen om straff för smuggling.

På skatteområdet finns sedan 1972 skattetillägg som en administrativ sanktion. När tulltilläggen infördes 1986 var utgångspunkten att de skulle utformas i så nära överensstämmelse som möjligt med bestämmelserna om skattetillägg (prop. 1985/86:41 s. 17). Lagstiftaren har därefter haft som ambition att hålla ihop sanktionssystemen (prop. 1996/97:100 s. 489 och prop. 2010/11:165 s. 49). I likhet med vad som gäller för tulltillägg är reglerna om skattetillägg utformade så att det för att skattetillägg ska kunna påföras måste det ha varit fråga om en oriktig uppgift som lämnats på något annat sätt än muntligen (49 kap. 4 § skatteförfarandelagen [2011:1244]). Av förarbetena till bestämmelserna om tulltillägg (prop. 1985/86:41 s. 19 och prop. 2002/03:106 s. 196) framgår att sanktionen riktar sig i huvudsak mot vissa brister vid fullgörandet av anmälnings- och uppgiftsskyldigheten i tullbehandlingen av den kommersiella importen.

Det finns dock flera betydande skillnader mellan tulltillägg och skattetillägg. Bestämmelserna om skattetillägg avser en uppgiftsskyldighet som gäller för

större delen av befolkningen medan tulltillägg tar sikte på en mindre krets kommersiella aktörer (prop. 2010/11:165 s. 491). EU-rätten har dessutom en väsentligt större betydelse på tullområdet jämfört med skatteområdet. Inom skatterätten finns det ett uttryckligt förbud mot dubbelprövning (13 b § skattebrottslagen [1971:69] och 49 kap. 10 a och 10 b §§ skatteförfarandelagen). Något motsvarande uttryckligt förbud har inte införts inom tullrätten. Det finns dock en särskild åtalsprövningsregel i 31 § lagen om straff för smuggling. Den som fällt till ansvar enligt lagen om straff för smuggling kan även medges hel eller delvis befrielse från tulltillägg eller förseningsavgift enligt 5 kap. 17 § 4 tullagen.

De tullrättsliga sanktionerna behöver ses över

Till skillnad från det som gäller för skattetillägg har bestämmelserna om tulltillägg inte genomgått några större förändringar sedan de infördes i mitten på 1980-talet. Genom åren har det, i samband med tidigare lagstiftningsärenden, framförts synpunkter från både remissinstanser och Lagrådet om att tulltilläggsbestämmelserna i vissa avseenden bör ändras. Regeringen har också vid flera tillfällen uttalat att sanktionsbestämmelserna på tullområdet bör ses över (se prop. 2014/15:131 s. 66 och prop. 2015/16:79 s. 142).

Dagens sanktionsbestämmelser är inte fullt ut ändamålsenliga. Den som medverkat till att det uppstått en tullskuld behöver t.ex. inte alltid vara den som utses som gäldenär. Kammarrätten i Göteborg har i två fall upphävt Tullverkets beslut att ta ut tulltillägg enligt 5 kap. 9 § tullagen med hänvisning till att det varken av unionstullkodexens bestämmelser om unionstransitering eller av tullregleringen i övrigt följer någon skyldighet för den som är ansvarig för förfarandet att lämna en tulldeklaration i syfte att hänföra varorna till ett tullförfarande efter att transiteringen avslutats.

Detta innebär sammantaget att vissa överträdelse i dag inte leder till en administrativ sanktion eller att sanktionens storlek inte motsvarar överträdelsens allvar och det finns därför ett behov av en översyn av de tullrättsliga sanktionerna.

Utredaren ska därför

- redogöra för och analysera de tullrättsliga sanktionerna samt ta ställning till om sanktionerna bör ändras och i så fall föreslå sådana ändringar,

- utreda och ta ställning till om det behövs någon ny sanktion och i så fall föreslå en sådan,
- utreda och ta ställning till om det ska införas ett liknande dubbelprövningsförbud som finns inom skatterättens område, samt
- i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över Tullverkets möjligheter att använda förverkad egendom för utbildning och hundträning

I Tullverkets verksamhet arbetar ett flertal hundekipage, som vardera består av en hundförare och en sökhund. Hundarna utgör ett mycket effektivt hjälpmedel i Tullverkets arbete att hitta bl.a. narkotika, vapen och ammunition. Ett viktigt inslag för att hundekipagen ska få och kunna bibehålla hög kompetens är deras möjligheter till utbildning och träning. Hundarna har i dag möjlighet att träna på narkotika som är tagen i beslag och förverkad (7 § 5 lagen [1992:860] om kontroll av narkotika).

Det finns dock ingen motsvarande reglering gällande andra föremål som t.ex. vapen. I dag löser Tullverket detta genom att anlita ett företag som tillhandahåller olika vapen och ansvarar för dem under utbildningstimmarna, vilket är opraktiskt och kostsamt för myndigheten. Det innebär dessutom att det är leverantören som styr vilket material som Tullverket får tillgång till, vilket kanske inte alltid svarar mot de faktiska behoven. Ett annat exempel är förverkade fordon. Smuggelgods göms ofta i dolda utrymmen och det skulle vara värdefullt om tulltjänstemännen skulle kunna använda förverkade fordon vid utbildningar i kontrollvisitation av fordon.

Till skillnad från Tullverket har Polismyndigheten möjlighet att behålla förverkad egendom som förevisnings- och studiemateriel vid Polishögskolan eller i liknande sammanhang (prop. 1974:124 s. 65).

En av Tullverkets viktigaste uppgifter inom brottsbekämpningen är att hindra narkotika, vapen och explosiva varor från att komma in i landet. En förutsättning för att Tullverket ska kunna bedriva arbetet effektivt är att tulltjänstemännen har nödvändiga verktyg för att hitta sådana varor. Det bör därför utredas om Tullverket ska få liknande möjligheter att behålla förverkad egendom för utbildning och hundträning som Polismyndigheten har.

Utredaren ska därför

- överväga om Tullverket ska ges möjlighet att i större utsträckning behålla förverkad egendom, som t.ex. vapen eller fordon, för att använda i utbildningssyfte, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över Tullverkets möjligheter att göra fler kontroller och att angripa utförsel av stöldgods

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen Tullverket ges en utökad möjlighet att ingripa mot brott (prop. 2020/21:192) har riksdagen tillkännagett följande för regeringen (bet. 2020/21:JuU37, rskr. 2020/21:414):

- en ny samlad lagstiftning som ger Tullverket större befogenheter att bekämpa brott (bet. 2020/21:JuU37 punkt 2, rskr. 2020/21:414),
- ett utökat uppdrag för Tullverket att utföra kontroller (bet. 2020/21:JuU37 punkt 5, rskr. 2020/21:414), samt
- utförsel av stöldgods ska utgöra ett brott enligt lagen om straff för smuggling (bet. 2020/21:JuU37 punkt 7, rskr. 2020/21:414).

Till följd av riksdagens tillkännagivanden om utökade befogenheter för Tullverket ska utredaren även

- analysera och ta ställning till om Tullverket bör få utökade möjligheter att göra fler kontroller av utförsel av varor,
- analysera behovet och möjligheterna att göra utförsel av stöldgods till ett brott enligt lagen om straff för smuggling, samt
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över Tullverkets möjligheter att bistå åklagare vid utredningar om självständigt förverkande

2020 års förverkandeutredning överlämnade i januari 2022 betänkandet Ny förverkandelagstiftning (SOU 2021:100). Betänkandet har remitterats. Utredningen föreslår bl.a. att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Skatteverket får i uppdrag att biträda åklagare vid utredningar om självständigt förverkande av brottsvinster. Med hänvisning till att det pågår en utredning om Tullverkets befogenheter lämnade utredningen inga förslag gällande Tullverket utan hänvisade till att det är lämpligare om frågan i stället tas om hand av Tullbefogenhetsutredningen (SOU 2021:100 s. 361).

Utredaren ska därför

- utreda och ta ställning till om Tullverket ska ges möjlighet att kunna biträda åklagare vid utredningar om självständigt förverkande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren får även ta upp andra närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas och lägga fram de förslag som behövs.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Kustbevakningen samt andra myndigheter som berörs av frågorna. Utredaren ska hålla sig informerad och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Förslagen som utredaren lämnar ska vara förenliga med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden. De delar som utredaren enligt de ursprungliga direktiven skulle slutredovisa den 16 maj 2022 ska i stället redovisas i form av en delredovisning den 2 september 2022 och uppdraget ska slutredovisas senast den 14 juli 2023.

(Finansdepartementet)