

## Regeringens proposition

1983/84: 192

om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar;

beslutat den 29 mars 1984.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll ovannämnda dag.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

KJELL-OLOF FELDT

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om regler som gör det möjligt att införa en sanktionsavgift vid överträdelser av föreskrifter om in- och utförsel av varor. Härmed avses sådana föreskrifter om import- och exportbegränsningar m.m. som riksdagen delegerat till regeringen att besluta om. Det föreslås att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter även om sanktionsavgift i dessa fall. Bestämmelserna föreslås bli intagna i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. I lagen ges vissa grundläggande bestämmelser om avgiftens utformning. Således anges att avgiften skall kunna uppgå till högst 20 procent av varans värde, att den skall påföras den för vars räkning in- eller utförseln sker, att avgift inte skall tas ut vid ursäktliga förhållanden samt att ett beslut om avgift skall kunna överprövas. Sanktionsavgiften skall enligt förslaget inte vara avdragsgill vid inkomsttaxeringen. Detta föranleder en ändring i 20 § kommunalskattelagen (1928:370).

En ändring av motsvarande innebörd föreslås i 20 § kommunalskattelagen med avseende på kontrollavgift vid olovlig parkering. Ett förslag till lag om sådan avgift har lämnats till riksdagen.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 1984.

## 1 Förslag till

### Lag om ändring i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor

*dels* att 2 § skall ha nedan angivna lydelse,

*dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 3 §, av nedan angivna lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

Bemyndigandet i denna lag medför *ej* befogenhet att meddela föreskrifter om tull. Ej heller medför det befogenhet att meddela föreskrifter om annan avgift än sådan som avser kostnad för handläggning av fråga om tillstånd, för omhändertagande av gods eller för kontroll, inspektion eller annan därmed jämförlig åtgärd.

#### *Föreslagen lydelse*

##### 2 §

Bemyndigandet i 1 § medför *inte* befogenhet att meddela föreskrifter om tull. Ej heller medför det befogenhet att meddela föreskrifter om annan avgift än sådan som *följer av 3 § eller* avser kostnad för handläggning av fråga om tillstånd, för omhändertagande av gods eller för kontroll, inspektion eller annan därmed jämförlig åtgärd.

##### 3 §

*Regeringen får föreskriva att en särskild avgift skall erläggas till staten vid överträdelser av föreskrifter enligt 1 §. Avgiften skall tas ut av den för vars räkning in- eller utförseln sker. Den får uppgå till högst tjugo procent av varans värde. Om en överträdelse är ursäktlig skall avgift inte tas ut. Ett beslut om avgift skall kunna överprövas.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

## 2 Förslag till Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrivs att 20 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha nedan angivna lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 20 §<sup>1</sup>

Vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla skall alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande avräknas från samtliga intäkter i pengar eller pengars värde (*bruttointäkt*), som har influtit i förvärvskällan under beskattningsåret. Att koncernbidrag, som inte utgör sådan omkostnad, ändå skall avräknas i vissa fall och inräknas i bruttointäkt hos mottagaren framgår av 43 § 3 mom.

Avdrag får *inte* göras för:

den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, såsom vad skattskyldig utgett som gåva eller som periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

kostnader i samband med plockning av vilt växande bär och svampar till den del kostnaderna inte överstiger de intäkter som är skattefria enligt 19 §;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet;

svenska allmänna skatter;

kapitalavbetalning på skuld;

avgift enligt 8 kap. studiestödslagen (1973:349);

avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.;

avgift enligt 99 a § utlänningslagen (1980:376);

avgift enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673);

straffavgift enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken;

belopp, för vilket arbetsgivare är betalningsskyldig enligt 75 § uppbörds-  
lagen (1953:272) eller för vilket betalningsskyldighet föreligger på grund av  
underlåtenhet att göra avdrag enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och  
uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar;

avgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift;

*kontrollavgift enligt lagen  
(1984:000) om kontrollavgift vid  
olovlig parkering;*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1983:1051.

överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (1978:268);  
vattenföreningensavgift enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförening från fartyg;

*avgift enligt 3 § lagen (1975:85)  
med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförelse av varor;*

ränta på lånat kapital till den del räntan täcks av sådant statligt bidrag som avses i punkt 7 av anvisningarna till 24 §;

kapitalförlust m.m. i vidare mån än som får ske enligt 36 §.

(Se vidare anvisningarna.)

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1984-02-09

**Närvarande:** statsråden I. Carlsson, ordförande, Lundkvist, Feldt, Sigurd-  
sen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Boström, Bodström,  
Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg,  
Wickbom

**Föredragande:** statsrådet Feldt

## Lagrådsremiss om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar

---

### 1 Inledning

Till regeringen har inkommit skrivelser från generaltullstyrelsen (GTS) och kommerskollegium (KK) angående oegentligheter i samband med införsel av varor. Bl.a. har påtalats att det ofta sker överträdelser av importbegränsningar. I skrivelserna har hävdats att man inte kan komma till rätta med dessa missförhållanden inom ramen för den nuvarande sanktionsordningen.

För att uppnå en bättre efterlevnad av införselreglerna har GTS hemställt att sanktionsavgifter införs av liknande slag som redan förekommer inom flera områden, bl.a. på skattesidan och inom miljövården. GTS har lämnat ett förslag till ett sådant regelsystem för tullområdet.

Jag tar i det följande upp frågan om införande av en sanktionsavgift vid överträdelser av import- och exportregleringar. Jag har samrått i frågan med statsrådet Hellström.

En beskrivning av tullförfarandet, de nuvarande sanktionsmöjligheterna och kritiken häremot bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

GTS förslag har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*. Remissuttalandena är till övervägande del positiva. Ett fåtal myndigheter har uttalat tveksamhet och invänt bl.a. att rättssäkerhetsintressena inte skulle bli tillgodosedda inom ramen för ett sådant avgiftssystem.

## 2 Föredraganden

### 2.1 Allmänna utgångspunkter

Den svenska utrikeshandeln är numera till övervägande del fri från restriktioner. Licensbelagda varor utgörs i huvudsak av textil- och konfektionsvaror, stål samt vissa jordbruks- och livsmedelsvaror på importsidan samt fartyg och skrot på exportsidan. Dessa varor svarade år 1980 värdemässigt för mindre än fem procent av utrikeshandelns totala varuvärde.

Regleringen av importen har hittills skett i kungörelsen (1947:82) om allmänt importförbud (importförbudskungörelsen), medan exporten har reglerats i kungörelsen (1950:324) angående allmänt exportförbud (exportförbudskungörelsen). Import- och exportregleringarna enligt de allmänna förbudskungörelserna har handelspolitiska syften. Vissa varor och varugrupper har emellertid in- eller utförselreglerats av andra skäl och därför kommit att tas in i särskilda författningar. Exempel på sådana regleringar finns i kungörelsen (1927:129) angående förbud mot utförsel från riket av vissa äldre kulturföremål, lagen (1967:340) om prisreglering på jordbrukets område, lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område, skogsvårdsförordningen (1979:791), utsädesförordningen (1980:438) samt lagen (1982:513) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m.

Före 1974 års grundlagsreform sågs regeringens beslutanderätt i fråga om import och export i allmänhet som ett utflöde av den ekonomiska normgivningsmakt som enligt 1809 års regeringsform tillkom konungen. Enligt de nya grundlagsbestämmelserna skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag (8 kap. 3 § regeringsformen, RF). Hit hör sådana föreskrifter som reglerar import och export. Utan hinder härav kan emellertid riksdagen enligt 8 kap. 7 § RF genom lag delegera normgivningsmakten såvitt avser föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Sådan delegering har också skett genom lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor.

Enligt denna lag får regeringen meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor, om det är påkallat av hänsyn till risk för störning inom samhälls-ekonomi eller folkförsörjningen, av särskilda handelspolitiska skäl eller av hänsyn till behov att trygga kvaliteten hos produkter av visst slag, till hälsovården, miljövården, växtskyddet eller skyddet mot djursjukdomar eller till kontrollen av materiel som kan få militär användning. Regeringen får också överlåta rätten att meddela sådana föreskrifter åt förvaltningsmyndighet.

Regleringen av utrikeshandeln är f.n. föremål för översyn. Förslag till författningsändringar (prop. 1983/84:61 angående en ny import- och exportreglering) har nyligen godtagits av riksdagen (Nu 18, rskr 136). Änd-

ringarna innebär en formell omläggning av regleringen. De har motiverats bl.a. av 1974 års regeringsform och syftar inte till att åstadkomma några egentliga materiella ändringar i den nuvarande regleringen. Den nya regleringen träder i kraft den 1 april 1984.

Tullproceduren vid import är i vårt land baserad på ett deklarationsförfarande. Importören eller hans ombud skall själv deklarerera införseln. Därvid skall gällande ursprungs- och begränsningsbestämmelser tillämpas. I och med den nuvarande tullagstiftningen infördes ett särskilt importförfarande som fått stor betydelse, det s.k. hemtagningssystemet. En hemtagare har särskilt tillstånd av en tullmyndighet och får föra in varor i landet och förfoga över dem utan att de dessförinnan förtullats. Om en vara är införselreglerad får hemtagaren visserligen ta hand om varan men inte förfoga över den, förrän importlicens meddelats. Man brukar använda uttrycket att varan är lagd under förfogandeförbud. Bestämmelser härom finns i 2 § 5 lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m. Fr.o.m. den 1 januari 1984 gäller ytterligare inskränkningar i rätten att ta hem tekovaror. Bestämmelser härom finns i förordningen (1983:781) med bemyndigande för kommerskollegium att meddela föreskrifter om begränsning i rätten att hantera införselreglerade varor och i KK:s föreskrifter (KFS 1983:14).

Merparten av importen sker inom ramen för hemtagningssystemet.

Även för exporten finns procedurregler som syftar till att exportrestriktionerna blir iakttagna. Jag anser det inte erforderligt att i detta sammanhang gå närmare in på dessa regler.

Överträdelser av in- och utförselregleringarna kan beivras enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (varusmuggningslagen), vilken innehåller både straff- och förverkandebestämmelser. Sanktionsbestämmelser av subsidiär natur finns i tullförfattningarna och i vissa angränsande författningar. Även brottsbalkens regler om straffansvar och förverkande kan vara tillämpliga på överträdelser av detta slag. I det sammanhanget vill jag särskilt nämna förverkanderegeln i 36 kap. 3 a § brottsbalken. Denna bestämmelse, som trädde i kraft den 1 juli 1982, gör det möjligt att förverka sådana företagsekonomiska vinster som uppkommit hos näringsidkare till följd av brott i näringsutövningen. Bestämmelsen tar inte enbart sikte på direkta brottsförtjänster utan även på värdet av sådana ekonomiska fördelar som på ett mera indirekt sätt kan härledas till brottet, såsom kostnadsbesparingar och liknande.

För fällande dom krävs att det kan klarläggas att den åtalade begått gärningen med uppsåt eller, i vissa fall, av oaktsamhet eller grov oaktsamhet. Förverkande enligt varusmuggningslagen kan endast ske vid uppsåtligt brott. Till straff kan endast fysiska personer dömas, således inte aktieföretag, andra juridiska personer eller sammanslutningar av annat slag. Där emot kan förverkande ske hos juridiska personer.

## 2.2 Reformbehovet

GTS och KK har i olika sammanhang påtalat att överträdelsena av införselbegränsningarna är frekventa och att man inte kan komma till rätta med dessa oegentligheter inom ramen för den nuvarande ordningen. Kritiken mot det nuvarande sanktionssystemet går ut på att det är alltför ineffektivt. Det hävdas att brottsuppsåt ofta är svårt att styrka, att kravet på vad som är grov oaktsamhet i varusmuggningslagens mening ställs mycket högt av domstolarna samt att de straff som utdömts som regel stannat vid måttliga böter medan företagen som sådana ofta gjort stora oerättigade vinster.

Av remissinstanserna har endast ett fåtal ifrågasatt behovet av kompletterande sanktionsbestämmelser.

För egen del vill jag framhålla följande. Jag utgår från att flertalet av de företag som är inblandade i varuimporten – importörer, speditörer, m.fl. – gör sitt bästa för att iakttä de regler som gäller för importen. Härtill bidrar också att företagen har tillstånd av olika slag, t.ex. till hemtagning eller kredit hos tullverket, som kan återkallas.

Det förekommer dock att seriösa företagare gör fel och att mindre seriösa företagare medvetet bryter mot bestämmelserna. Särskilt allvarligt är det när mindre nogräknade företagare genom lagstridiga men vinstgivande åtgärder, som sätts i system, förbättrar sin ekonomiska ställning och konkurrenssituation i förhållande till den seriöst arbetande företagsamheten.

Stora ansträngningar av olika slag har gjorts för att hålla den inhemska produktionen inom de utsatta näringarna på en godtagbar nivå. I detta sammanhang nöjer jag mig med att framhålla att importkontrollen har ägnats särskilt intresse. Redogörelser för åtgärderna inom tekoområdet har lämnats i prop. 1981/82:148 och 1982/83:130.

Kontrollinsatser är naturligtvis nödvändiga och det är väsentligt att kontrollen görs så effektiv som möjligt. Enbart kontrollåtgärder är emellertid inte tillräckligt för att komma till rätta med överträdelsena. Erfarenhetsmässigt vet man också att den illegala handeln snabbt anpassar sina tillvägagångssätt efter nya kontrollrutiner.

Vad jag nu sagt gäller i många avseenden exporten likaväl som importen.

För att nå en bättre regelefterlevnad krävs enligt min mening samverkan av en rad olika faktorer, bland vilka - förutom kontrollinsatser av olika slag - ett effektivt och väl fungerande sanktionssystem är särskilt viktigt. Jag delar i allt väsentligt GTS uppfattning att de nuvarande sanktionsmöjligheterna är otillräckliga såsom medel att verksamt beivra överträdelsor av införselregleringarna. Vidare anser jag denna kritik vara tillämplig även på överträdelsor av utförselregleringarna. Den nuvarande ordningen bör kompletteras med en reaktionsmöjlighet, som är utformad med tanke på att nå effektivitet under rimligt hänsynstagande till rättssäkerhetsintressena.



### 2.3 Allmänt om sanktionsavgifter

System där regelöverträdelser sanktioneras med särskilda avgifter utgör ett relativt nytt inslag i den svenska rättsordningen. De har vuxit fram vid sidan av lagstiftningens mer traditionella ekonomiska styrmedel – böter, förverkande, vite och skadestånd – och de har till utformning och tillämpning många likheter med dessa sanktionsformer. Avgifterna används således ofta på ett sätt som närmast för tanken till straff och förverkande och de kan på samma sätt som dessa sanktioner genom sin preventiva effekt motverka överträdelser av vissa bestämmelser och eliminera orättmätiga vinster. Formellt står de emellertid utanför den straffrättsliga ordningen och är därför inte bundna av de allmänna principer som där gäller. Avgifterna företer även många likheter med viten. I vissa fall används avgifter även för att till samhället dra in ersättning för generella skadeverkningar och avgiftsbeloppet kan således ibland ha drag av skadeersättning. Det är emellertid inte fråga om skadestånd i ordets egentliga bemärkelse.

Utmärkande för sanktionsavgifter är att de erläggs till det allmänna och utgör en form av ekonomisk påföljd för överträdelse av särskilda författningsbestämmelser.

Exempel på sanktionsavgifter är skattetillägg enligt taxeringslagen (1956:623), överlastavgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift, miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen (1969:387), varselavgift enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsbefrämjande åtgärder, byggnadsavgift och tilläggsavgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m., sanktionsavgift enligt utlänningslagen (1980:376) och övertidsavgift enligt arbetstidslagen (1982:673).

Sanktionsavgifter kan utformas med särskild inriktning på att komma till rätta med missförhållanden inom vissa avgränsade områden, och de kan därvid "skräddarsys" för just det område det gäller. Det säger sig självt att avgifter av det här slaget kan vara ett mycket effektivt komplement till sanktionsordningen i övrigt. I förhållande till exempelvis en förverkanderegulering kan de sägas ge en mer preventiv verkan, eftersom de kan konstrueras så att de slår till oavsett om det i det särskilda fallet uppkommit någon effekt eller inte.

I prop. 1981/82:142 Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet har angivits vissa riktlinjer som bör gälla för sanktionsavgifter. Dessa riktlinjer har riksdagen tagit del av och lämnat utan erinran (JuU 53, rskr 328). Jag hänvisar i denna del i första hand till den nämnda propositionen.

## 2.4 Sanktionsavgifter vid överträdelse av in- och utförelseregleringar

**Mitt förslag:** Regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om sanktionsavgifter vid överträdelse av sådana regleringar av importen och exporten av varor som riksdagen delegerat till regeringen att besluta om.

Bestämmelserna tas in i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförelse av varor.

I lagen anges att avgiften skall erläggas till staten och uppgå till högst 20 procent av varans värde, att den skall påföras den för vars räkning in- eller utförelsen sker, att avgift inte skall tas ut om förhållandena är utsäktliga samt att ett avgiftsbeslut skall kunna överprövas.

**GTS förslag:** Det avser enbart överträdelse av handels- och näringspolitiska importbegränsningar. Vad gäller avgiftens storlek, beräkningsgrund, m.m., överensstämmer det i huvudsak med mitt förslag.

**Remissinstanserna:** Med några undantag tillstyrker de i allt väsentligt GTS förslag eller lämnar detta utan erinran.

**Skäl för mitt förslag:** Det är viktigt att sådana införelse- och utförelsestrukturer, som bl.a. av hänsyn till landets försörjningsberedskap ansetts nödvändiga också efterlevs. Det behövs enligt min mening en förbättring på den punkten. Ett lämpligt medel för att uppnå en sådan förbättring är sanktionsavgifter, som tas ut vid överträdelse av import- och exportregleringar.

Med begreppet regleringar av import och export avser jag bestämmelser om förbud mot in- och utförelse av varor, om tillstånd (licens) samt föreskrifter om ordningen vid import och export<sup>1</sup>. Hit är att hänföra exempelvis kringgående av införelse- eller utförelsebegränsningar, försök till sådana förfaranden samt överträdelse av ordningsföreskrifter, vilka har till syfte att i varje särskilt fall ge tullmyndigheterna ett fullgott underlag för att bedöma huruvida införelse eller utförelse skall få ske. Även vissa andra företeelser hör hit. Exempelvis förekommer licenser som inte grundar sig på någon begränsningsbestämmelse, s.k. övervakningslicenser. Dessa sistnämnda licenser används i kontrollsyfte för statistiska och jämförliga ändamål.

Sanktionsavgifter bör dock inte kunna påföras vid varje överträdelse av en föreskrift om införelse eller utförelse. Endast vid överträdelse av sådana regleringar, vars syfte det är angeläget att upprätthålla och beträffande vilka de straffrättsliga reaktionsmöjligheterna inte är tillräckliga bör avgift

<sup>1</sup> Jfr prop. 1975:8 s. 91.

kunna tas ut. I princip anser jag att föreskrifter om begränsningar i in- och utförseln samt sådana ordningsföreskrifter, som är väsentliga för tullmyndigheternas kontroll och för deras möjligheter till riktig införselprövning, har ett sådant syfte.

Som jag tidigare nämnt har riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § första stycket RF bemyndigat regeringen att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor. Bemyndigandet innefattar även rätt för regeringen att överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter. Det är lämpligt att regeringen även får möjlighet att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter av det slag det här är fråga om. Däremot bör förvaltningsmyndighet inte kunna meddela sådana föreskrifter.

En sanktionsavgift innebär ett åliggande för den enskilde och ett ingrepp i hans ekonomiska förhållanden. Föreskrifter om sådana avgifter hör därför enligt 8 kap. 3 § RF till det s.k. primära lagområdet. Eftersom sanktionsavgiften i detta fall avser överträdelse av in- och utförselregleringar är det emellertid möjligt att med stöd av 8 kap. 7 § RF delegera normgivningskompetensen till regeringen. Med hänvisning till vad jag nu sagt förordar jag att riksdagsbemyndigande i frågan inhämtas.

Lämpligen kan bemyndigandet tas in som en ny paragraf i lagen om bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor.

Som framgår av det jag sagt anser jag att bemyndigandet bör gälla föreskrifter om avgift vid överträdelse av såväl import- som exportregleringar. Vad gäller exporten har rapporter om oegentligheter av olika slag blivit allt vanligare på senare tid. Det har visat sig att kontrollen på detta område varit klart otillräcklig. Numera har dock problemen uppmärksamats och olika åtgärder planeras för att bl.a. få till stånd en bättre kontroll (prop. 1983/84:100 bilaga 9). Jag anser det befogat att regeringen ges möjligheter att tillgripa sanktionsavgifter även mot överträdelse av exportregleringarna, om det skulle visa sig erforderligt.

Avsikten är dock att avgiftsområdet åtminstone till en början skall vara begränsat till i huvudsak viss tekoimport, beträffande vilken det sedan lång tid ansetts angeläget att införa sanktionsavgifter (prop. 1981/82:148, 1982/83:130 och 150).

På grund av avgifternas karaktär bör det i bemyndigandelagen föreskrivas vissa ramar för regeringens normgivningskompetens, varigenom de viktigaste grunderna för avgiftskonstruktionen fastslås.

Jag skall i korthet ange vissa riktlinjer för avgifterna samt förklara i vad mån jag anser att riktlinjerna bör tas in i lag.

En sådan bestämning som det i och för sig vore motiverat att ha i lagen är angivande av de företeelser som skall kunna beivras med sanktionsavgifter. Till detta vill jag dock anföra följande. Den konstruktion jag förordar – bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om avgifterna – ger regeringen möjlighet att besluta inte enbart om tillämpningsområdet, dvs. vilka licensbestämmelser m.m., som skall skyddas med sanktionsav-

gifter, utan även om vilka förfaranden, dvs. vilka oriktiga handlingar och underlåtenheter, som skall kunna föranleda avgiftspåföring inom tillämpningsområdet. Jag anser det vara värdefullt att regeringens befogenhet att besluta i dessa frågor inte inskränks till några särskilda företeelser mot bakgrund av att bl.a. skyddsintressena på detta område kan ändras ganska snabbt. Som allmän riktpunkt bör dock gälla att möjligheten att införa sanktionsavgifter endast skall utnyttjas beträffande regleringar, som skall tillgodose angelägna intressen, såsom exempelvis vissa importbegränsningar. Vidare skall det finnas ett uttalat behov av en sanktionsavgift vid sidan av de straffrättsliga reaktionsmöjligheterna. Vad sedan gäller de förfaranden till vilka avgiften skall knytas skall dessa vara av den arten att de typiskt sett är resultatet av uppsåt eller oaktsamhet. En särskild undantagsregel bör dock finnas som gör det möjligt att underlåta ta ut avgift i ursäktliga fall. Någon direkt bedömning av huruvida uppsåt eller oaktsamhet förelegat i det enskilda fallet skall beslutsmyndigheten inte behöva inlåta sig på.

Avgiften bör tas ut av den för vars räkning in- eller utförseln sker. Vid import torde det härmed oftast vara den som är tullskyldig (se 5 § tullagen), som kommer i fråga för avgiftspåföring. Vid överträdelse av en utførselreglering bör exportören påföras avgiften.

En sanktionsavgift bör kunna uppgå till högst 20 procent av värdet på den vara som varit föremål för in- eller utførsel eller försök därtill. Avgiftsatsens storlek överensstämmer med GTS förslag. Den har också godtagits av flertalet remissinstanser. Med varans värde avser jag vid import tullvärdet och vid export varans fob-pris, dvs. det värde som för statistiskt ändamål skall anges i exportanmälan.

Om en vara eller dess värde blivit föremål för förverkande enligt varusmugglingslagen bör avgift inte tas ut. Om endast en del av varan eller värdet förverkats bör avgift endast utgå på grundval av den del som inte blivit förverkad.

Ett beslut om avgift bör kunna omprövas om tulltaxeringsbeslutet ändras. Det skall vidare kunna överprövas.

Mot bakgrund av vad jag nu har sagt anser jag att bemyndigandelagen bör innehålla föreskrifter om avgiftsbeslutets adressat, dvs. mot vem beslutet skall riktas, om avgiftens maximala storlek samt om att avgift inte skall tas ut vid ursäktlighet och att avgiftsbeslut skall kunna överprövas.

De riktlinjer som angivits i den tidigare nämnda prop. 1981/82:142 bör läggas till grund för utfärdandet av föreskrifter om avgiften.

Sanktionsavgiften bör inte vara avdragsgill i inkomstskattehänseende. En uttrycklig bestämmelse härom bör tas in i 20 § kommunalskattelagen (1928:370).

### 3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag har anfört i det föregående har inom finansdepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor.

2. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).

Det under 1. angivna förslaget har upprättats i samråd med statsrådet Hellström.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

### 4 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över lagförslagen.

### 5 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

## 1 Allmänt

### 1.1 Tullförfarandet

Tullförfarandet vid import ändrades radikalt genom den tullagstiftning som trädde i kraft 1974 (tullagen 1973:670, tullstadgan 1973:671, tullförordningen 1973:979 och tullkungörelsen 1973:1014). Ett tidigare officialsystem ersattes då med ett deklarationsförfarande. Härigenom erhöles en betydligt snabbare tullbehandling, bättre anpassad till den ökande utrikeshandels krav. Av vikt vid införandet av den nya tullproceduren var att en mycket stor del av importen skulle komma att vara befriad från tull genom tullavvecklingen av varor från EG, EFTA och u-länder.

Tulltaxeringen vid import sker således numera med ledning av deklARATIONER som importörerna eller deras ombud upprättar. Deklarationsförfarandet är obligatoriskt utom i vissa undantagsfall. I deklarationssystemet ingår att importören bl.a. skall klassificera de införda varorna enligt tulltaxan, beräkna varornas värde och de på dem belöpande avgifterna samt tillämpa ursprungs- och införselbestämmelser.

Även export skall anmälas till tullverket. Detta sker genom en s.k. exportanmälan. Denna anmälningskyldighet hänger samman med att det åligger tullverket att samla in underlag för handelsstatistiken samt kontrollera att de särskilda exportföreskrifterna efterlevs.

Ett speciellt förfarande som infördes genom lagstiftningen 1974 och som fått stor betydelse är det s.k. hemtagningssystemet. En hemtagare har särskilt tillstånd av en tullmyndighet och får på grund härav ta hand om och förfoga över införda varor utan att de dessförinnan förtullats. Varorna anmäls till hemtagning vid en tullanstalt på den ort där de finns när hemtagaren eller hans ombud, i regel en speditör, vill ta hand om dem. Varorna anmäls senare till förtullning vid den tullanstalt som utsetts till kontrollmyndighet för hemtagaren. Vid förtullningen skall hemtagaren eller hans ombud lämna tulldeklaration eller andra dokument – fakturor, ursprungsbevis m.m. – som underlag för förtullningen.

Större delen av importen sker inom ramen för hemtagningssystemet. Endast för cirka en tredjedel av införseln lämnas tulldeklarationer utan föregående hemtagning, i regel då i samband med att godset passerar gränsorten.

Om varorna är licensbelagda får emellertid inte ens en hemtagare förfoga över dem förrän en giltig importlicens från vederbörande licensmyndighet erhållits eller tullmyndighet meddelat att hinder mot vidare förfogande ej föreligger. Man brukar använda uttrycket att varorna i sådana fall är lagda under förfogandeförbud. Tanken bakom denna ordning är bl.a. att tullmyndigheterna skall ha en möjlighet att kontrollera godsets mängd och art.

Beträffande sådana införselreglerade varor som är hänförliga till 50–63 kap. lagen (1977:975) med tulltaxa (tekovaror) gäller fr.o.m. den 1 januari 1984 att de inte ens får tas hem med mindre licens företes eller åtminstone licensens nummer och förvaringsplats anges (SFS 1983:781 och kommerskollegiets författningssamling KFS 1983:14).

Alltsedan införandet av den nya tullproceduren har tullverket bedrivit en omfattande kostnadsfri kurs- och informationsverksamhet för importörer och speditörer. Denna upplysningsverksamhet har syftat till att ge kunskaper om tull- och deklarationsförfarandet i stort men också till att ge särskild vägledning beträffande sådana bestämmelser, handläggningsrutiner m.m. som visat sig förorsaka svårigheter i det löpande arbetet. Härutöver har lämnats information i anslutning till granskningen av tulldeklarationer och vid sådana kontrollbesök som tullmyndigheten regelmässigt gör hos importörer. Generaltullstyrelsen har som en kommentar till denna sin verksamhet uttalat att man anser näringslivets kunskaper om sina åligganden i tullfrågor numera vara goda.

## 1.2 Närmare om myndigheternas gransknings- och kontrollverksamhet

Tullmyndigheternas gransknings- och kontrollarbete avseende varuimporten sker numera efter i huvudsak fyra olika linjer, nämligen varukontroll i nära anslutning till gränspassagen, deklarationsgranskning, kontrollbesök hos importörer och översiktlig granskning av det handelsstatistiska materialet.

Enligt riktlinjer som fastställts av generaltullstyrelsen skall stor vikt läggas vid den fysiska kontrollen av importvarornas mängd och art samt vid kontrollbesöken. Deklarationsgranskningen har effektiviserats genom en mera systematisk inriktning på kontrollmoment som är särskilt betydelsefulla samt på deklarationer med höga värden. Speciell uppmärksamhet ägnas åt varor som är underkastade införselregleringar.

Enligt generaltullstyrelsens riktlinjer skall deklarationer med värden understigande 40 000 kr. normalt endast underkastas en formell granskning samt en översiktlig tilläggsgranskning. Dessa deklarationer utgör drygt 2/3 av det totala antalet men täcker endast ca 15 procent av det totala importvärdet (exklusive postförtullningar och importen av olja). Tulltaxeringsbeslut kan i dessa fall fattas av kontorspersonal, varefter deklarationerna tilläggsgranskas översiktligt av tulltaxeringsutbildad personal. Tilläggsgranskningen syftar till att öka säkerheten för att bl.a. importrestriktioner blir iakttagna och riktigt tillämpade. Deklarationer med värden överstigande 40 000 kr. underkastas en mer ingående granskning och rent allmänt gäller att granskningen görs noggrannare ju högre importvärdet är och ju större risken i övrigt är för felaktigheter i det enskilda fallet.

Fyra procent av deklarationerna underkastas oavsett värdet en mer fullständig granskning inom ramen för ett slumpmässigt stickprovssystem.

Kontrollbesöken hos importörer ingår som en integrerad del i gransknings- och kontrollverksamheten. Målet för besöken är att med utgångspunkt från företagets redovisning och bokföring samt genom varuundersökning i efterhand kontrollera importen. Särskild vikt läggs vid att företagets importrutiner ger tillräckligt god garanti för att deklarationerna är riktiga.

Granskningen av det statistiska materialet görs dels maskinellt dels manuellt.

Bland andra åtgärder som vidtagits i syfte att motverka försök att kringgå importregleringarna kan nämnas inrättandet av en samordningsgrupp för tekokontrollen inom generaltullstyrelsen. Gruppen skall bl.a. tillgodose de särskilda informations-, samarbets- och samordningsbehov som föreligger på detta område. Dessa behov hänger samman med att den brottsliga verksamhet som mynnar ut i kringgående av införselregleringarna ofta inleds i utlandet. Gruppen samarbetar med myndigheter inom och utom landet samt med organisationer som representerar företag och anställda för att utveckla och effektivisera kontrollarbetet. En uppgift för gruppen är att söka spåra förändringar i varuströmmar m.m. som kan antyda var det finns speciella "riskområden". I detta sammanhang kan även nämnas de avtal som träffats med bl.a. Förbundsrepubliken Tyskland, de nordiska länderna och Frankrike angående ömsesidigt bistånd om att uppspåra och beivra tullbrott.

Även kommerskollegiet har genomfört en rad åtgärder för att effektivisera och strama upp licensproceduren samt över huvud öka kontrollen på tekoområdet. Bland dessa åtgärder kan nämnas striktare licensdirektiv för att förhindra missbruk av utfärdade licenser och ökade direktkontakter med organ och myndigheter i exportlandet för att påtala avvikelser mellan expordokument och faktisk import. Generaltullstyrelsen å sin sida har tagit initiativ till diskussioner i EFTA rörande en förenklad form av kontroll av varas ursprung, vilken skulle kunna leda till ett ökat antal kontroller utan att nämnvärt öka arbetsinsatserna. Överväganden pågår om hur användandet av dator och överförande av uppgifter mellan de båda myndigheterna skall kunna förstärka kontrollen. I detta sammanhang erinras om kompletteringen av 54 a § tullagen (SFS 1982:1009), som ger rätt till överföring från tullverket till kommerskollegiet av uppgifter som rör import och export av varor.

Av betydelse för efterlevnaden av bestämmelserna om importrestriktioner på tekoområdet torde även lagen (1982:736) om ursprungsmärkning av kläder komma att bli. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1983.

Författningsföreskrifter med s.k. allmänna ursprungsregler har nyligen beslutats av regeringen och träder i kraft den 1 april 1984.

I sammanhanget skall också nämnas att generaltullstyrelsen beslutat om en uppstramning av kontrollen av s.k. samlastningsgods. Härmed avses gods som befordras gemensamt till mer än en mottagare i samma vägfor-



don, järnvägsvagn eller container. Denna skärpta kontroll, som generaltullstyrelsen beslutat om inom ramen för sin befogenhet att bestämma om tullkontrollens konkreta inriktning och omfattning, avses – enligt regeringsbeslut – börja tillämpas den 1 april 1984. Bakgrunden till de utökade kontrollrutinerna är att tullmyndigheterna i ökande utsträckning kunnat konstatera att gods kommit in i landet utan att det anmälts för tullmyndighet samt att lastförteckningar och frakthandlingar ofta visat sig vara ofullständiga eller felaktiga.

Vad gäller exportkontrollen är det egentligen först på senare år, som kontrollbehovet har aktualiserats<sup>1</sup>. Det har visat sig att kontrollen på detta område varit klart otillräcklig. Detta har numera lett till förslag om vissa åtgärder för att förbättra kontrollsituationen (prop. 1983/84:100, bil. 9).

## 2 Nuvarande sanktionssystem

Överträdelse av import- eller exportförbud är straffbara enligt varusmugglingslagen. Vissa gärningar som inte direkt innefattar överträdelse av import- eller exportförbud men där den brottsliga hanteringen kan ha samband med sådan reglering kan vara straffbara enligt annan lag eller författning.

### 2.1 Varusmugglingslagen

Den som utan att ge det tillkänna hos tullmyndighet för in eller för ut gods som enligt bestämmelse i lag eller annan författning inte får föras in i eller ut ur riket kan dömas för varusmuggling. Detsamma gäller den som genom att lämna oriktig uppgift i deklaration eller genom annat vilseledande i samband med tullbehandling föranleder att gods införs eller utförs i strid mot förbud. Straffskalan för uppsåtliga brott är böter eller fängelse högst två år. I ringa fall skall straff inte ådömas vid oaktsamhet (1–3 och 5 §§ varusmugglingslagen).

Såsom varusmuggling anses också att någon förfogar över gods som är underkastat införsel- eller utförsel förbud – gods som i vederbörlig ordning anmälts för tullmyndighet – och genom sitt förfarande föranleder att godset i strid mot införsel förbudet kommer ut i den fria rörelsen eller att utförsel sker i strid mot utförsel förbudet. Motsvarande gäller om någon genom vilseledande förmår tillståndsgivande myndighet att medge införsel eller utförsel av gods och därigenom föranleder att godset förs in eller förs ut i strid mot förbudet samt att någon underlåter att rätta oriktig uppgift i tulldeklaration som lämnats genom ombud, och därigenom åstadkommer

<sup>1</sup> Se bl.a. BRÅ-rapporten 1981:2, Ekonomisk brottslighet vid import och export och en promemoria, Förbättrad kontroll av export, avgiven i juli 1983 av en arbetsgrupp knuten till kommissionen mot ekonomisk brottslighet.

enahanda förhållande. Även likartade former av hantering är att bedöma som varusmuggling (4 § varusmuggningslagen). I lagen stadgas också att gods som varit föremål för varusmuggling eller försök därtill skall förklaras förverkat. Om egendomen ej finns i behåll skall istället värdet förklaras förverkat. Förverkande kan helt eller delvis efterges om det är uppenbart obilligt (9–12 §§ varusmuggningslagen).

## 2.2 Brottsbalken

Den som uppsåtligen åberopar falsk handling, exempelvis ett ursprungsintyg, kan om gärningen innebär fara i bevishänseende dömas för brukande av det förfalskade såsom om han själv gjort förfalskningen. Straffskalan är vid, från böter till fängelse upp till åtta år (14 kap. 9 § brottsbalken).

En bestämmelse om förverkande, som förtjänar särskild uppmärksamhet i detta avseende, är 36 kap. 3 a § brottsbalken (i kraft den 1 juli 1982). Enligt detta stadgande skall domstol förverka sådana företagsekonomiska vinster som uppkommit hos näringsidkare till följd av brott i deras näringsverksamhet. Bestämmelsen som är subsidiär i förhållande till andra förverkanderegler tar inte enbart sikte på direkta brottsförtjänster utan även på värdet av sådana ekonomiska fördelar som på ett mera indirekt sätt kan härledas till brottet. Hit kan räknas exempelvis besparingar i form av uteblivna kostnader av olika slag samt i vissa fall ökade vinster som har uppkommit i anledning av att gällande bestämmelser blivit åsidosatta. Om bevisning av värdet hos de ekonomiska fördelarna inte kan eller endast med svårighet kan föras får värdet uppskattas till ett med hänsyn till omständigheterna skäligt belopp. Förverkande skall inte ske om det är obilligt. Vid bedömningen om så är fallet skall bl.a. beaktas om det finns anledning anta att annan betalningsskyldighet som svarar mot fördelarna av brottet kommer att åläggas näringsidkaren eller annars fullgöras av denne.

## 2.3 Vissa andra straffbestämmelser

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att lämna tulldeklaration eller vissa uppgifter i samband med tulltaxeringen kan dömas enligt tullagen för tullförseelse till böter, om underlåtenheten inte är belagd med straff enligt varusmuggningslagen (41 § tullagen).

Även tullstadgan innehåller straffbestämmelser för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vissa av stadgans regler eller mot föreskrifter som utfärdats med stöd av stadgan. Hit hör t.ex. olovliga förfoganden över varor som är underkastade förfogandeförbud. Ringa förseelser eller gärningar som är straffbelagda i brottsbalken eller varusmuggningslagen omfattas inte av stadgans straffbestämmelser (72–75 §§ tullstadgan).

För både tullförseelse och förseelse enligt tullstadgan gäller att allmänt åtal får väckas endast efter anmälan av tullmyndighet.

Bland övriga straffbestämmelser som kan komma ifråga kan nämnas 11–13 §§ lagen (1971: 176) om vissa internationella sanktioner. Även dessa bestämmelser är subsidiära till varusmuggningslagens straffbestämmelser.

### 3 Kritiken mot den nuvarande regleringen

Vikten av att de handels- och näringspolitiska importregleringarna efterlevs har betonats i flera olika sammanhang. I samband därmed har det nuvarande sanktionssystemet kritiserats för att vara alltför ineffektivt. Kritiken har gått ut på att de rättsvårdande myndigheterna dels ställt kravet på vad som skall anses vara grov oaktsamhet i varusmuggningslagens mening mycket högt, dels vid fällande domar i regel låtit påföljden stanna vid böter. Vidare har hävdats att det från företagsekonomisk synpunkt rent av kan vara förmånligt att bryta mot importbestämmelserna. Det straff som kan komma ifråga för en ställföreträdare eller anställd kan nämligen framstå som obetydligt i jämförelse med den vinst eller besparing som företaget kan komma att göra till följd av en överträdelse. Kritiken har framkommit främst i samband med diskussioner om åtgärder för tekoindustrin.

I dessa diskussioner har särskilt påtalats brister och oegentligheter inom ramen för hemtagningssystemet. Generaltullstyrelsen och kommerskollegiet har framhållit bl.a. följande.

Det har visat sig vid stickprovskontroller som tullmyndigheter utfört att förfogandeförbuden överträds i mycket stor omfattning. Undersökningar av ett begränsat antal importtransaktioner tyder på att överträdelserna uppgår till inmot 40 procent av de fall då licens saknas vid hemtagningstillfället. Det har gjorts gällande att överträdelserna kan betecknas som ordningsförseelser, eftersom det vanligen visat sig att förutsättning funnits för att få licens. Även vid en sådan bedömning av överträdelserna finner dock kollegiet och styrelsen de rådande förhållandena vara helt otillfredsställande. I åtskilliga fall har dessutom kvoten varit förbrukad när licensansökan behandlats. Oavsett hur åsidosättande av förfogandeförbudet är att bedöma från varusmuggningssynpunkt medför de omfattande överträdelserna stora olägenheter för kontrollmyndigheterna, samtidigt som respekten för regleringen urholkas. Som exempel kan nämnas att kontroll av att en vara överensstämmer med en sedermera beviljad licens inte kan göras, vilket ju är syftet med förfogandeförbudet. Vidare försvåras förundersökningar angående ifrågasatt varusmuggling. Möjligheterna till beslag och varuförverkande i vissa smugglingsfall minskas eller omöjliggörs dessutom. Slutligen innebär överträdelserna av förfogandeförbudet att vissa importörer tillskansar sig en orättmätig konkurrensfördel i förhållande till dem som följer gällande bestämmelser.

## SAMMANSTÄLLNING AV REMISSYTTRANDENA ÖVER GENERALTULLSTYRELSENS FÖRSLAG TILL AVGIFTER VID ÖVERTRÄDELSER AV IMPORTBEGRÄNSNINGAR

### 1 Remissinstanser

Remissyttranden har inkommit från riksåklagaren, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Stockholm, kammarrätten i Göteborg, Stockholms tingsrätt, rikspolisstyrelsen, brottsförebyggande rådet, statskontoret, riksrevisionsverket, riksskatteverket, statens jordbruksnämnd, kommerskollegium, länsstyrelsen i Malmöhus län, skattetillägsutredningen (Fi 1975:06), Sveriges Advokatsamfund, Sveriges speditörförbund, Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Landsorganisationen i Sverige (LO). Gemensamt yttrande har avgetts av Svenska handelskammarförbundet, Sveriges grossistförbund, Sveriges köpmannaförbund och Sveriges industriförbund. TCO har som eget remissyttrande åberopat ett utlåtande av Tulltjänstemannaförbundet. LO har anslutit sig till ett utlåtande av Beklädnadsarbetarnas förbund. Riksåklagaren har överlämnat yttranden från överåklagarna i Stockholms och Göteborgs åklagardistrikt samt från länsåklagarmyndigheterna i Malmöhus, Norrbottens och Värmlands län.

### 2 Remissyttrandena

#### 2.1 Behovet av åtgärder

Flertalet remissinstanser instämmer i att reformbehov föreligger eller lämnar GTS påstående därom utan erinran. Till dem som uttryckligen uttalar att kompletterande sanktionsbestämmelser bör införas hör länsåklagarmyndigheterna i Norrbottens och Malmöhus län, kammarrätterna i Stockholm och Göteborg, rikspolisstyrelsen, RRV, RSV, statens jordbruksnämnd, TCO och LO.

kommerskollegium anför, att det inte är ovanligt att importbegränsningsbestämmelserna överträds och att en sanktionsmöjlighet i enlighet med vad GTS föreslår bör kunna bidra till en bättre efterlevnad, inte minst i tekosammanhang.

Svenska handelskammarförbundet m.fl. framför:

För berörda näringsidkare är det av stor betydelse att gällande importbegränsningar respekteras och att överträdelser beivras. Stora krav bör därför ställas på att företagen har goda insikter i begränsningsbestämmelsernas omfattning. Det har konstaterats att det inte är ovanligt att importreglerade varor kommit ut i den fria rörelsen utan att giltig importlicens funnits. GTS förslag om sanktionsavgifter tillstyrks.

Ett mindre antal remissinstanser, såsom *länsåklagarmyndigheten i Värmlands län, hovrätten för Västra Sverige, skattetilläggsutredningen och Sveriges speditorförbund* anser emellertid inte att reformbehov föreligger eller ifrågasätter om så är fallet.

Således anför *länsåklagarmyndigheten i Värmlands län* att sanktionsavgifter i enlighet med förslaget kan komma att uppgå till mycket betydande belopp och att en så kännbar reaktion inte bör införas utan ingående överväganden.

*Hovrätten för Västra Sverige* framhåller:

I skrivelsen från GTS uppges att det straffrättsliga sanktionssystemet ej fungerat tillfredsställande, främst beroende på att gränsen för straffbar (grov) oaktsamhet enligt 5 § varusmuggningslagen i praxis satts förhållandevis högt. Frågan har kommit under hovrättens prövning i så få fall att något bedömande av GTS påstående i denna del ej låter sig göra. Anmärkningsvärt är dock att GTS i detta sammanhang ej berör frågan om en ändring av den aktuella paragrafen t.ex. på så sätt att all ovarsamhet som ej är att bedöma som ringa beläggs med straff. Hovrätten finner dock för sin del – främst mot bakgrund av intresset att likformighet erhålles med vad som gäller beträffande den inrikes varubeskattningen – ej skäl att föreslå en ökad kriminalisering vad gäller vårdslösa förfaranden i samband med tulldeklaration. Hovrätten anser förslaget om sanktionsavgift ej tillräckligt väl underbyggt för att kunna läggas till grund för lagstiftning.

Hovrättens kritik avser bl.a. följande:

GTS framhåller beträffande nu aktuella förfaranden just det otillfredsställande förhållande, som för närvarande råder, därigenom att även om en anställd gjort sig skyldig till straffbar överträdelse av ett införsel förbud, påföljden ofta stannar vid dagsböter, ibland med förordnande om visst förverkande, medan företaget på grund av överträdelsen kunnat få betydande vinning, vilken alltså i stort lämnas orubbad. Detta förhållande – att påföljden för brott som i näringsverksamhet begåtts av anställd eller ställföreträdare framstår som obetydligt i jämförelse med den vinst eller den besparing som företaget kan göra till följd av det brottsliga förfarandet – har diskuterats bl.a. i de inom justitiedepartementet upprättade promemoriorna Ds Ju 1978:5 och 1979:10 angående företagsböter samt Ds Ju 1981:3 ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet. I sistnämnda promemoria föreslås en effektivisering av förverkandeinstitutet på så sätt att genom viss ändring i 36 kap. 4 § brottsbalken och införande av en ny paragraf i samma kapitel, 3 a §, möjlighet ges att förverka värdet av sådana ekonomiska fördelar som – direkt eller indirekt – har uppkommit i ett företag i anledning av att någon bland personalen gjort sig skyldig till ett brott begånget i utövning i näringsverksamheten. Hovrätten finner att en sådan ordning skulle innebära avsevärda fördelar i jämförelse med GTS förslag. För det första blir möjligheterna större att mera direkt rikta in sanktionen mot den orättmätiga vinst som kunnat komma företaget till godo. En sådan kan nämligen i många fall ha föga samband med tullvärdet hos det obehörigen införda godset. Vidare torde ett sanktionssystem, som innebär domstolsprövning och som utformats enligt departementspromemorianas modell, bli mer tillfredsställande ur rättssäkerhetssynpunkt än

GTS förslag om en av tullmyndighet bestämd sanktionsavgift. En sådan torde bli alltför schablonartad och ur rättvisesynpunkt kunna leda till mindre tillfredsställande resultat. Hovrätten föreslår på grund av det anförda att frågan om sanktioner mot överträdelser av införselförbud övervägs ytterligare mot bakgrund av det nyss nämnda promemorieförslagets enligt ovan föreslagna riktlinjer. I detta sammanhang bör vidare ytterligare utredas om nuvarande straffbestämmelser på området är tillräckligt effektiva.

*Skattetilläggsutredningen* anför, att de administrativa sanktionssystemen på skatte-, tull- och avgiftsområdena bör utformas på ett i största möjliga utsträckning enhetligt sätt och att det därför finns starka skäl att avvakta statsmakternas ställningstagande till utredningens föreslagna ändringar av det skatteadministrativa avgiftssystemet.

*Sveriges speditörförbund* framhåller:

Varusmuggningslagen i dess nuvarande lydelse innebär en fullt tillräcklig straffsanktion. Den bör i förening med en rimlig kontroll från tullverkets sida kunna medföra att erforderlig omsorg iakttas vid framtagningen av de uppgifter som behövs för tulltaxeringen. Några ytterligare påföljder behövs inte för att upprätthålla respekten för gällande tullförfattningar. Ett genomförande av förslaget skulle medföra administrativ omgång och leda till att det allmännas resurser togs i anspråk för mindre angelägna ändamål. Tullverkets redan nu knappa resurser bör i stället inriktas på vad som under alla förhållanden krävs för upprätthållande av respekten för tullförfattningarna, nämligen en effektiv kontroll.

## 2.2 Utformningen av sanktionsavgifter vid överträdelser av importregleringar

Bland de remissinstanser som instämt i reformbehovet har inte rests några egentliga principiella invändningar mot att införa sanktionsavgifter.

Således har *länsåklagarmyndigheten i Norrbottens län* anført, att sanktionsavgifter tycks mycket väl motiverade, då de drabbar den som gör vinsten – i allmänhet en juridisk person – på ett betydligt hårdare sätt än den påföljd som normalt drabbar den fysiska person, som åsidosatt reglerna.

Angående tillämpningsområdet för sanktionsavgifter anmärker *jordbruksnämnden* att detta bör vara vidare än vad som föreslagits av GTS. Således anför *jordbruksnämnden*:

Nämnden förutsätter att avgiften skall drabba såväl den som utan tillstånd för in en vara till landet för vilket tillstånd krävs som den som i och för sig har tillstånd till införsel av varan men som bryter mot något villkor som licensmyndigheten har ställt i licensen. Avgift bör vidare drabba den som vilseleder licensmyndigheten att utfärda licens. Nämnden får vidare i sammanhanget peka på att det inom nämndens område föreligger även näringspolitiska exportbegränsningar. Nämnden ifrågasätter om inte också dessa bör omfattas av den föreslagna straffavgiften. Från nämndens ut-

gångspunkter är de näringspolitiska exportbegränsningarna lika angelägna som motsvarande importbegränsningar. – Nämnden får i sammanhanget peka på ytterligare ett område där den föreslagna avgiften skulle kunna komma i fråga. De avgifter som tas ut vid import inom ramen för prisregleringen gäller i allmänhet generellt för varor tillhörande visst statistiskt varunummer. För vissa sammansatta jordbruksprodukter fordras emellertid att importören vid varje importtillfälle för tullmyndigheten visar upp ett av nämnden utfärdat s.k. avgiftsbesked. Importören har då i sin ansökan om avgiftsbesked angett varuslagens råvaruinnehåll, och nämnden har med ledning härav bestämt avgiften. En uppsätligt eller av grov oaktsamhet lämnad oriktig uppgift i en sådan ansökan föranleder, om brottet inte är ringa, påföljd enligt 34 a § första stycket lagen om prisreglering på jordbrukets område. Enligt nämndens mening är det motiverat att avgift skall kunna tas ut även när felaktiga uppgifter lämnas i ansökan om avgiftsbesked. – Enligt GTS förslag skall avgift inte komma i fråga när den tullskyldige förfogat över varor som visserligen är belagda med licens, men där någon reell importbegränsning inte föreligger (s.k. övervakningslicens). Sådant förfogande skall i stället beivras enligt 72 § tullstadgan. För nämndens vidkommande kan ändringar mellan tillämpning av licenser i övervaknings- resp. begränsningssyfte på grund av marknadsläget ske med kort varsel. Licensvång för visst varuslag kan alltså tillämpas omväxlande i olika syften under olika perioder, varvid dock givetvis landets handelspolitiska åtaganden måste respekteras. På nämndens område kan man därför i regel inte utan vidare hänföra licensvång för ett visst varuslag till den ena eller andra kategorin. Eftersom avgift enligt förslaget inte skall tas ut vid förfogande över vara som omfattas endast av övervakningslicens fordras därför utredning i varje särskilt ärende huruvida licensvånget vid den aktuella tidpunkten tillämpas i det ena eller andra syftet.

*Kommerskollegium* anför beträffande övervakningslicensiering följande:

I nuvarande importlicenssystem görs ingen formell åtskillnad mellan de licenser som utfärdas som ett led när det gäller att administrera begränsningsramar och de licenser som meddelas i rent övervakningssyfte. I samband med att nya länder/varor begränsas kan också gränsen mellan de båda licensslagen temporärt vara flytande. – Enligt kollegiets mening är gränsdragningen till det formellt begränsade området således inte alltid självklar. Visserligen tillämpas s.k. övervakningslicensiering alltid och till vissa delar uteslutande för statistiska och därmed jämförliga ändamål. Om enbart sådana ändamål är i fråga skulle det te sig stötande med en kraftig ekonomisk sanktion för en felaktigt lämnad uppgift. Det bör emellertid uppmärksammas att övervakningslicensieringen särskilt på tekområdet också bidrar till att underlätta kontrollen av att importbegränsningar ej kringgås. Kollegiet förutsätter därför att sanktionsbestämmelserna skall kunna tillämpas även i de fall då ursprungsland varit land mot vilket Sverige tillämpar importbegränsning men annat ursprungsland uppgetts, t.ex. sådant land för vilket enbart övervakningslicensiering gäller.

Angående sanktionsavgiftens storlek anför *kommerskollegium*:

Vid bestämmande av avgiftens storlek bör beaktas den vinning importörerna haft eller kunnat få av överträdelsen. Uppenbart är att vinningen är

starkt varierande, bl.a. mellan olika varuslag. Som exempel kan nämnas å ena sidan insatsvaror såsom stål och baskemikalier och å andra sidan lågprisvaror på konfektionsområdet. I sistnämnda fall kan marginalerna liksom vinningen av överträdelserna vara betydande. Detta talar för att sanktionsavgiften i vissa fall eller på vissa områden borde sättas avsevärt högre för att den åsyftade preventiva effekten skall uppnås. Det torde dock inom ramen för ett administrativt sanktionssystem finnas betydande svårigheter att undvika att den tullskyldige drabbas på ett obilligt sätt om schablonavgiften sätts för högt. Också principiella betänkligheter kan anföras mot ett sådant förfarande. Om dessa svårigheter gör att en sådan ordning ej anses lämplig är det dock ändå klart att GTS förslag är ett steg i rätt riktning.

Förslaget om eftergift av avgift har i allt väsentligt tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. *Kammarrätten i Stockholm* har uttalat bl.a. följande:

Det framgår att eftergiftsgrunderna skall tillämpas liberalt, möjligen mer frikostigt än i andra skattesammanhang. Med hänsyn till de särskilda förhållanden som kan råda i fråga om förtullning och tulldeklarationer synes en sådan liberalisering befogad.

En fråga som RSV särskilt kommenterar är hur sanktionsavgifter skall behandlas i inkomstskattehänseende. Verket anför:

Av 20 § kommunalskattelagen (1928:370) framgår att avdrag inte får göras för bl.a. svenska allmänna skatter. I detta begrepp torde efter en jämförelse med 1 § uppbördslagen (1953:272) ingå bl.a. skattetillägg enligt 116 a § taxeringslagen. Tull faller inte under begreppet svenska allmänna skatter utan är enligt uttryckligt stadgande i punkt 9 av anvisningarna till 29 § kommunalskattelagen avdragsgill såsom en speciell för rörelsen utgående avgift till det allmänna. I samband med att nya administrativa sanktioner på andra områden än skatteområdet kommit till har 20 § kommunalskattelagen försetts med ett förtydligande tillägg att avdrag inte får göras för överlastavgift (1972:436), felparkeringsavgift (1976:205) och för avgift enligt lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande (1976:669). – Mot bakgrund av det anförda anser RSV att övervägande skäl talar för att sanktionsavgift bör betraktas som en icke avdragsgill kostnad vid inkomsttaxeringen. Det bör komma till uttryck genom en ändring av 20 § kommunalskattelagen.



**1 Förslag till****Lag om ändring i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor

*dels* att 2 § skall ha nedan angivna lydelse,

*dels* att i lagen skall införas en ny paragraf, 3 §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse*

Bemyndigandet i *denna lag* medför *ej* befogenhet att meddela föreskrifter om tull. Ej heller medför det befogenhet att meddela föreskrifter om annan avgift än sådan som avser kostnad för handläggning av fråga om tillstånd, för omhändertagande av gods eller för kontroll, inspektion eller annan därmed jämförlig åtgärd.

*Föreslagen lydelse*

## 2 §

Bemyndigandet i 1 § medför *inte* befogenhet att meddela föreskrifter om tull. Ej heller medför det befogenhet att meddela föreskrifter om annan avgift än sådan som *följer av 3 §* eller avser kostnad för handläggning av fråga om tillstånd, för omhändertagande av gods eller för kontroll, inspektion eller annan därmed jämförlig åtgärd.

## 3 §

*Regeringen får föreskriva att en särskild avgift skall erläggas till staten vid överträdelser av föreskrifter enligt 1 §. Avgiften skall tas ut av den för vars räkning in- eller utförseln sker. Den får uppgå till högst tjugo procent av varans värde. Om en överträdelse är ursäktlig skall avgift inte tas ut. Ett beslut om avgift skall kunna överprövas.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

## 2 Förslag till

### Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrivs att 20 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha nedan angivna lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 20 §<sup>1</sup>

Vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla skall alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande avräknas från samtliga intäkter i pengar eller pengars värde (*bruttointäkt*), som har inlutit i förvärvskällan under beskattningsåret. Att koncernbidrag, som inte utgör sådan omkostnad, ändå skall avräknas i vissa fall och inräknas i bruttointäkt hos mottagaren framgår av 43 § 3 mom.

Avdrag får *inte* göras för:

den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, såsom vad skattskyldig utgett som gåva eller som periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

kostnader i samband med plockning av vilt växande bär och svampar till den del kostnaderna inte överstiger de intäkter som är skattefria enligt 19 §;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet;

svenska allmänna skatter;

kapitalavbetalning på skuld;

avgift enligt 8 kap. studiestödslagen (1973:349);

avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande;

avgift enligt 99 a § utlåningslagen (1980:376);

avgift enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673);

straffavgift enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken;

belopp, för vilket arbetsgivare är betalningsskyldig enligt 75 § uppbördslagen (1953:272) eller för vilket betalningsskyldighet föreligger på grund av underlåtenhet att göra avdrag enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar;

avgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift;

överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (1978:268);

vattenföreningsskyldighet enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförening från fartyg;

*avgift enligt 3 § lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförelse av varor;*

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1983: 1051.

ränta på lånat kapital till den del räntan täcks av sådant statligt bidrag som avses i punkt 7 av anvisningarna till 24 §;

kapitalförlust m.m. i vidare mån än som får ske enligt 36 §.

(Se vidare anvisningarna.)

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

LAGRÅDET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid sammanträde  
1984-03-19

**Närvarande:** justitierådet Höglund, f. d. justitierådet Hessler, regeringsrådet Wahlgren.

Enligt utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 9 februari 1984 har regeringen på hemställen av statsrådet Feldt beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor och

2. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Lars Nordin.

Förslagen föranleder följande yttranden inom lagrådet.

*Wahlgren* anför med instämmande av *Hessler*:

Den föreslagna ändringen i 1975 års lag syftar till att möjliggöra införandet av en sanktionsavgift vid överträdelser av föreskrifter om in- och utförsel av varor. Förslaget är utformat som ett bemyndigande för regeringen att utfärda bestämmelser om sådan sanktionsavgift. Bemyndigandet är försett med vissa begränsande ramar, till vilka jag återkommer i det följande.

I detta sammanhang må observeras att lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor i sin helhet är en fullmaktslag som endast anger förutsättningarna för regeringens rätt att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Regeringen har därvid också fått befogenhet att överlåta åt förvaltningsmyndighet att meddela sådana föreskrifter.

Det remitterade förslaget synes utgå från att ett bemyndigande av här aktuellt slag – dvs. en delegation av riksdagens normgivningskompetens såvitt gäller sanktionsavgifter – utan vidare följer av 8 kap. 7 § första stycket regeringsformen (RF), enligt vilket stadgande regeringen får, såvitt nu är i fråga, efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter angående annat än skatt, om föreskrifterna avser in- eller utförsel av varor. Ett sådant synsätt torde emellertid, som strax närmare skall utvecklas, inte vara riktigt. I vart fall ger det inte en tillräcklig belysning av den problematik som här föreligger.

Om man bortser från sådana situationer i vilka 13 kap. 6 § RF är tillämplig, dvs. krig, krigsfara och andra i nämnda grundlagsstadgande omnämnda förhållanden – och förevarande lagrådsremiss tar sikte på överträdelser av in- och utförseliföreskrifter som gäller långt utöver dylika situationer – regleras frågan om bemyndigande att införa sanktionsavgifter av här aktuellt slag i 8 kap. RF. Därvid knyter sig intresset, utöver till

nyss nämnda stadgande i 8 kap. 7 § första stycket, närmast till bestämmelserna i 8 kap. 3 § samt 8 kap. 7 § andra stycket och 9 § andra stycket.

I 8 kap. 3 § första stycket stadgas att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, meddelas genom lag. Enligt andra stycket är sådana föreskrifter bl. a. föreskrifter om brott och rättsverkan av brott, om skatt till staten samt rekvisition och annat sådant förfogande. Jämlikt 8 kap. 7 § första stycket kan, som redovisats i det föregående, regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser något av där uppräknade ämnen, varvid här må nämnas in- eller utförsel av varor samt näringsverksamhet. Bemyndigande enligt 8 kap. 7 § första stycket medför, på grund av bestämmelserna i andra stycket, ej rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Enligt samma stycke kan riksdagen i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av 8 kap. 7 § första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. I 8 kap. 9 § andra stycket stadgas att regeringen eller kommun kan efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 8 kap. 3 § annars skall meddelas av riksdagen.

Av den sålunda lämnade redogörelsen framgår att ett bemyndigande för regeringen att införa en sanktionsavgift vid överträdelser av in- eller utförseliföreskrifter inte kan sägas entydigt stå i överensstämmelse med regeringsformen. Som i det föregående antytts torde bestämmelserna i 8 kap. 7 § första stycket, dvs. i förevarande fall närmare bestämt reglerna om delegation av normgivningsmakten såvitt gäller in- eller utförsel av varor, inte kunna åberopas som stöd för det remitterade förslaget. Skälet härtill är bestämmelserna i 8 kap. 7 § andra stycket, som särskilt behandlar möjligheten att delegera normgivningsmakten när fråga är om annan rättsverkan av brott än böter liksom i vad avser annan rättsverkan än böter vid överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. En del av tveksamheten till grundlagsenligheten i det remitterade förslaget bottnar sålunda just i spørsmålet om man i den föreslagna sanktionsavgiften har att göra med en sådan typ av rättsverkan som regleras av 8 kap. 7 § andra stycket. Men innan jag tar upp denna fråga till närmare diskussion finns anledning att dröja något vid stadgandet i 8 kap. 9 § andra stycket, som inte närmare berörs i lagrådsremissen.

Enligt 8 kap. 9 § andra stycket kan regeringen, som nyss anförts, efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter, som på grund av 8 kap. 3 § annars skall meddelas av riksdagen. Härmed kan frågan om möjligheten för riksdagen att delegera normgivningsmakten såvitt gäller sanktionsavgifter synas avgjord. Att en ekonomisk påлага i lagstiftning betecknas som en avgift innebär emellertid inte att den utan vidare faller in under stadgandet i 8 kap. 9 § andra stycket. Här kan erinras

om föredragande departementschefens uttalande under förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 219–220) att den beteckning som i det särskilda fallet åsätts en penningpåлага inte är avgörande för dess statsrättsliga karaktär. Ett övervägande som enligt förarbetena till regeringsformen är av stor betydelse rör avgränsningen mot skatteområdet. En såsom avgift betecknad påлага som visar sig vara en skatt kan således inte bli hänförlig till stadgandet i 8 kap. 9 § andra stycket.

Föarbetena till regeringsformen tar inte till behandling upp den typ av s. k. administrativa avgifter varom här är fråga, dvs. sanktionsavgifter med i huvudsak preventiv eller repressiv karaktär. Detta kan ha en naturlig förklaring, eftersom sådana avgifter, bl. a. avsedda att ersätta straff, har kommit i bruk i större omfattning och tilldragit sig allmän uppmärksamhet först efter regeringsformens ikraftträdande. Den här diskuterade avgiftstypen kom emellertid i viss utsträckning att behandlas i samband med ändringar i regeringsformen år 1976, då förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning fick sin nuvarande plats i 2 kap. 10 §. Ändringarna hade föregåtts av ett utredningsarbete redovisat av 1973 års fri- och rättighetsutredning i betänkandet (SOU 1975:75) "Medborgerliga fri- och rättigheter". Utredningen gör i fråga om nämnda förbud ett tolkningsuttalande (bet. s. 157) av innebörd att detsamma "naturligtvis – åtminstone genom analogisk tillämpning – träffar även straffliknande administrativa påföljder såsom skattetillägg, restavgift och förseningsavgift enligt olika skatteförfattningar, överlastavgift etc.". Föredragande departementschefen anslöt sig i prop. 1975/76:209 s. 125 till utredningens tolkningsuttalande och anförde vidare för egen del: "Att ge retroaktiv verkan åt regler om sådana administrativa sanktioner som har trätt i stället för straffrättsliga påföljder måste ses som ett klart kringgående av det nu diskuterade förbudet. Motsvarande resonemang kan föras också i fråga om administrativa sanktioner av uppenbart repressiv, straffliknande karaktär som införs på tidigare oreglerade områden."

År 1979 genomfördes vidare den ändringen i 2 kap. 10 § att nya föreskrifter infördes däri som ett andra stycke (SFS 1979:933). Dessa föreskrifter innebär ett särskilt retroaktivitetsförbud avseende skatter och statliga avgifter. Av förarbetena till detta lagstiftningsärende vill det emellertid synas som om föreskrifterna inte omfattar sanktionsavgifterna, vilket torde ha sin grund i att dessa enligt de tidigare återgivna tolkningsuttalandena ansågs i förevarande hänseende – dvs. när det gäller förbud mot retroaktiv lagstiftning – böra följa reglerna för straff eller annan brottspåföljd (se prop. 1978/79:105 s. 54 jämfört med SOU 1978:34 s. 155).

Det hittills anförda leder mig till följande slutsats beträffande tillämpligheten av stadgandet i 8 kap. 9 § andra stycket i föreliggande lagstiftningsärende. Regeringsformen bör om inte alldeles särskilda skäl talar däremot tolkas efter ordalagen. Att emellertid ordet "avgift" inte har entydig innebörd har stått fullt klart för grundlagsstiftaren. Vidare måste anses

framgå att de särskilda bestämmelser med vilka grundlagsstiftaren kringgårdat normgivningen i vad avser påföljder och andra rättsverkningar av brott – t.ex. förbud mot retroaktiv lagstiftning – också ansetts böra innefatta åtminstone vissa typer av sanktionsavgifter. Även om således någon distinktion i 8 kap. 9 § andra stycket RF eller i stadgandets förarbeten inte särskilt gjorts mellan sanktionsavgifter och andra slag av avgifter anser jag ändock – i synnerhet med beaktande av det förut återgivna uttalandet av föredragande departementschefen angående betydelsen av den beteckning, som åsatts en pålaga – förhållandena här utgöra särskilda skäl för att frångå en tolkning av 8 kap. 9 § andra stycket enligt ordalagen och följaktligen undanta sanktionsavgiften från stadgandets tillämpningsområde. Min uppfattning på denna punkt synes f.ö. stå i överensstämmelse med föredragande departementschefens i det föregående återgivna uttalande om kringgående av retroaktivitetsförbudet i samband med 1976 års ändringar i regeringsformen.

Med det nu sagda finns anledning att återknyta till diskussionen om i vad mån den i lagrådsremissen föreslagna sanktionsavgiften kan anses innebära en sådan typ av rättsverkan som regleras av bestämmelserna i 8 kap. 7 § andra stycket.

De slag av överträdelser som är avsedda att med stöd av det föreslagna bemyndigandet kunna omfattas av sanktionsavgift torde i de allra flesta fall åtminstone teoretiskt kunna åtkommas med straff enligt varusmuggningslagen (1960: 418), brottsbalken, tullagen (1973: 670), tullstadgan (1973: 671) eller lagen (1971: 176) om vissa internationella sanktioner. Att beakta i sammanhanget är att någon s.k. avkriminalisering av det straffbelagda området inte föreslås. I den mån sanktionsavgifterna sålunda är avsedda att träffa överträdelser som redan är belagda med straff och därför att betrakta som brott måste de anses innebära annan rättsverkan härav än böter. Med det här anlagda betraktelsesättet skulle sanktionsavgiften enligt 8 kap. 7 § andra stycket andra punkten RF kräva riksdagens medverkan genom direkta föreskrifter i lag.

Mot det här förda resonemanget skulle emellertid kunna invändas att de straffbestämmelser som kan bli tillämpliga inte alltid tar sikte på just det förfarande som den tilltänkta sanktionsavgiften är avsedd för. Sanktionsavgiften skulle därmed i åtskilliga fall täcka delvis andra rekvisit än vad straffbestämmelserna gör. Att så kan vara fallet synes också kunna utläsas ur den kritik som framförts mot nuvarande ordning.

En dylik argumentation ger upphov till frågan om sanktionsavgiften i så fall kan anses jämställd med böter, varvid det remitterade förslaget skulle stå i överensstämmelse med 8 kap. 7 § andra stycket första meningen RF. Förarbetena är inte entydiga på denna punkt. Det kan nämnas att bemyndigande enligt här nämnda bestämmelse ansetts omfatta befogenhet att meddela föreskrifter om vite. Mot bakgrund av det i det föregående på flera ställen åberopade departementschefsuttalandet i fråga om lagstiftning som

kan uppfattas som ett kringgående av regler som måste anses vara uppställda som rättssäkerhetsgarantier i regeringsformen finns emellertid anledning till restriktiv tolkning av bestämmelsen i 8 kap. 7 § andra stycket första punkten. Jag kan därför inte biträda en tolkning av regeringsformen enligt vilken sanktionsavgifter av det slag som här är i fråga skall kunna jämföras med böter. Även på grund av det nu anförda synes sanktionsavgiften kräva riksdagens medverkan i särskild lag.

Sammanfattningsvis anser jag med hänsyn till mina i det föregående utvecklade synpunkter så stor tvekan råda i fråga om grundlagsenligheten av det begärda bemyndigandet att jag finner mig inte kunna tillstyrka förslaget i det skick det nu föreligger.

Härmed torde den frågan uppstå huruvida förslaget i omarbetat skick – dvs. utformat som en direkt lagföreskrift om en sanktionsavgift, att utgå vid överträdelser enligt i övrigt i lagrådsremissen angivna förutsättningar – kan godtas.

Därvid synes i första hand böra beaktas vad föredragande departementschefen anförde i prop. 1973: 90 (s. 211) angående regeringens möjlighet att besluta om verkställighet av lag. Föredragande departementschefens uttalande innebär att lagbestämmelserna skall vara så detaljerade att verkställighetsföreskrifterna inte medför något väsentligt nytt. Vidare kan hänvisas till de riktlinjer som åberopats också i remissprotokollet och som angivits böra gälla för sanktionsavgifter. Dessa riktlinjer har riksdagen tagit del av och lämnat utan erinran (prop. 1981/82: 142 s. 24 f, JuU 53, rskr 328).

Anledning synes föreligga att i detta lagstiftningsärende särskilt beakta punkterna 2, 4, 5 och 6 i dessa riktlinjer. Dessa punkter, som i propositionen har återgivits i enlighet med den inom justitiedepartementet upprättade promemorian (Ds Ju 1981: 3) "Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet", har följande lydelse.

2. Avgifter bör enligt promemorian få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i denna egenskap.

4. Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör enligt promemorian särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet skall förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet kan bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar från rättssäkerhetsynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Vidare måste uppmärksammas att särskilda undantag från det strikta ansvaret även i dessa fall kan vara nödvändiga med hänsyn till förhållandena inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt möjligt vara preciserade, så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd. Det sistnämnda gäller även i fråga om bestämmelser som reglerar möjligheten till jämkning av avgiftsbeloppet.



5. I promemorian konstateras att något hinder inte bör föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen – strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelser, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.

6. Åläggande av avgiftsskyldighet kan enligt promemorian i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verk samma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönmässiga bedömningar. I sådana fall kan sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i dömstolsprocessen.

Vad beträffar punkt 2 kan framhållas att av naturliga skäl det remitterade förslaget saknar anknytning till speciella och klart avgränsade rättsområden. In- och utförsel föreskrifter föreligger på en mängd olika områden och av helt olika skäl. Av remissprotokollet framgår att sanktionsavgifterna är avsedda i främsta rummet för att skydda teko-området. Denna avgränsning bör komma till uttryck i lagen.

I fråga om punkterna 4 och 5 må följande anmärkas. Det remitterade förslaget förutsätter att avgiften skall tas ut av "den för vars räkning in- eller utförseln sker". Detta sätt att bestämma subjektet för avgiftsskyldigheten är otillfredsställande.

Inom tullförfarandet – som är övergripande och måste anses bestämmande också för den huvudsakliga administrationen av sanktionsavgifter – förekommer begreppet "tullskyldig". (Ang. definition, se 5 § tullagen, 1973:670.) Ibland – så t. ex. vid varusmuggling utan angivande av vara till tullbehandling eller utan omhändertagande genom s. k. hemtagning – finns ingen som tekniskt sett kan betraktas som tullskyldig. Dessa fall torde emellertid sakna betydelse i förevarande sammanhang. Någon utredning i tullförfarandet om vem som skall anses som "den för vars räkning in- eller utförseln sker" torde inte göras. Av lagrådsremissen framgår att vid import – som på grund av det tidigare anförda väl får anses vara det enda område som nu behöver behandlas – det oftast är den tullskyldige som kommer i fråga för avgiftspåföring. En lag om sanktionsavgift bör därför som huvudregel ha bestämmelser att den tullskyldige också skall vara subjekt för avgiftspåföringen. Subjektet "den för vars räkning införseln sker" bör behållas endast som komplement till huvudregeln.

Angående punkt 6 må konstateras att anvisning i lagrådsremissen helt saknas om förfarandet. Närmast till hands synes ligga att låta administra-

tionen ske helt inom tullverkets ram, men detta är inte säkert den bästa lösningen. Frågor om förfarandet – däri inbegripet regler om besvär, eventuella extraordinära besvär, preskription för väckande av talan om avgifter m. m. – synes böra ytterligare utredas innan ställning kan tas härtill.

Även vad som anförts om förslaget i ett eventuellt omarbetat skick leder till att de förutsättningar som angivits för införandet av en sanktionsavgift inte räcker som grund för lagstiftning. Jag finner mig således inte kunna godta förslaget ens om det förändras till en lagföreskrift i stället för ett bemyndigande.

Mitt ställningstagande i den nu behandlade frågan medför att jag avstyrker även förslaget till lag om ändring i kommunalskattelagen.

*Höglund* anför:

Genom lagen (1975: 85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor har riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen (RF) till regeringen delegerat normgivningsmakten såvitt avser föreskrifter om in- eller utförsel av varor. Enligt det bemyndigande 1975 års lag innehåller äger regeringen dock inte meddela föreskrifter om tull eller om annan avgift än sådan som avser kostnad för handläggning av fråga om tillstånd, för omhändertagande av gods eller för kontroll, inspektion eller annan därmed jämförlig åtgärd. Det nu remitterade förslaget innebär en utvidgning av bemyndigandet till att omfatta även en särskild avgift vid överträdelse av sådana föreskrifter som regeringen utfärdar med stöd av lagen. Utvidgningen kommer till uttryck i kompletterande bestämmelser som föreslås bli införda i 1975 års lag. Dessa bestämmelser innehåller också vissa grundläggande regler om avgiftens utformning. De innebär att avgiften skall tas ut av den för vars räkning in- eller utförseln sker, att avgiften får uppgå till högst tjugo procent av varans värde, att avgift inte skall tas ut om överträdelsen är ursäktlig samt att ett beslut om avgift skall kunna överprövas. Enligt en samtidigt föreslagen ändring i kommunalskattelagen skall avgiften inte vara avdragsgill vid inkomsttaxeringen.

Utmärkande för den typ av avgifter som här är i fråga – vanligen benämnda sanktionsavgifter – är att de erläggs till det allmänna och utgör en form av ekonomisk påföljd för överträdelse av särskilda författningsbestämmelser. Sådana avgifter har vuxit fram vid sidan av lagstiftningens traditionella sanktionsformer – böter, förverkande, vite och skadestånd – och har till utformning och tillämpning många likheter med dessa. De kan, såsom framhålls i remissprotokollet, på samma sätt som straff och förverkande genom sin preventiva effekt motverka överträdelse av vissa bestämmelser och hindra orättmätiga vinster. Exempel på avgifter som här avses utgör skattetillägg enligt taxeringslagen (1956: 623), överlastavgift enligt lagen (1972: 435) om överlastavgift, miljövårdsavgift enligt miljöskyddslagen (1969: 387), varselavgift enligt lagen (1974: 13) om vissa an-

ställningsbefrämjande åtgärder, byggnadsavgift och tilläggsavgift enligt lagen (1976: 666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., sanktionsavgift enligt utlänningslagen (1980: 376) och övertidsavgift enligt arbetstidslagen (1982: 673). De har alla införts genom lagar tillkomna under 1970-talet och senare.

Medan tidigare införda sanktionsavgifter reglerats genom bestämmelser i lag stiftad av riksdagen, är meningen att den nu ifrågavarande avgiften skall införas genom bestämmelser av regeringen efter bemyndigande av riksdagen. Härvid inställer sig den särskilda frågan, om RF tillåter en sådan delegation till regeringen. Förslaget utgår tydligen från att en sådan delegationsrätt följer utan vidare av 8 kap. 7 § första stycket 3 RF, enligt vilken regeringen får efter bemyndigande i lag genom förordning meddela föreskrifter angående annat än skatt, om föreskrifterna avser, bl. a., in- eller utförsel av varor. Enbart den omständigheten att föreskrifterna om sanktionsavgift hänför sig till föreskrifter om in- eller utförsel av varor skulle alltså motivera att delegation enligt 8 kap. 7 § första stycket RF är tillåten.

Det förefaller emellertid ytterst tveksamt, om frågan kan besvaras så enkelt. Med hänsyn till avgiftens särskilda natur sådan den framgår av det anförda synes nämligen också böra uppmärksammas föreskrifterna i andra stycket av 8 kap. 7 § RF, vilka avser rättsverkan av brott. En sak är att meddela föreskrifter som reglerar själva in- eller utförseln av varor, en annan att meddela föreskrifter om sanktionsavgift. Till jämförelse kan nämnas att det vid tillkomsten av 1975 års lag skildes mellan två kategorier av bestämmelser, nämligen dels sådana bestämmelser som föreskrev skyldighet att erlagga en ekonomisk prestation till staten i form av tull, annan skatt eller avgift, dels sådana som förbjöd in- eller utförsel i visst hänseende. Genom lagen avsågs att reglera behovet av delegation från riksdagen till regeringen när det gällde föreskrifter av den senare kategorin (prop. 1975: 8 s. 91).

Men innan frågan behandlas närmare med hänsyn till 8 kap. 7 § RF är anledning att uppmärksamma även en annan regel i 8 kap. RF, nämligen 9 § andra stycket. Enligt detta lagrum kan regeringen – eller kommun – efter riksdagens bemyndigande meddela sådana föreskrifter om avgifter som på grund av 3 § i samma kap. annars skall meddelas av riksdagen. Lagrummet avser alla avgifter till staten som inte är att hänföra till skatter eller utgör tull på införsel av vara och som inte enligt 13 § direkt faller in under regeringens normgivningskompetens. I förarbetena till RF karakteriseras föreskrifterna om hithörande avgifter sålunda, att de avser åligganden för enskilda eller ingrepp i deras ekonomiska förhållanden. Och vidare anförts att "i den mån enskilda skall förpliktas att erlagga en avgift för vilken någon direkt motprestation från det allmänna inte utgår – jag förutsätter härvid att pålagan inte i själva verket utgör en skatt – har man otvivelaktigt att göra med ett åliggande som i princip bör kräva riksdagsbe-

slut" (prop. 1973:90 s. 218). Betydelse skall enligt förarbetena också fästas vid om den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlægga avgiften. När åter avgiften inom ett visst verksamhetsområde erläggs frivilligt som ersättning för vara eller prestation och avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader inom ifrågavarande verksamhetsområde bör avgiftssättningen falla inom regeringens kompetensområde (prop. 1973:90 s. 218).

Sanktionsavgifterna är otvivelaktigt av tvångskaraktär och faller in under riksdagens normgivningskompetens, det primära lagområdet. Beteckningen avgifter kan också tyckas leda till att de omfattas av sådan delegation till regeringen som avses i 8 kap. 9 § andra stycket RF. Men även här gör sig den särskilda naturen hos avgifterna gällande på ett sätt som gör det tveksamt var de hör hemma.

Sanktionsavgifterna berördes inte särskilt under förarbetena till RF, tydligen beroende på att de då ännu inte fått någon användning att tala om. En uppfattning, enligt vilka de är att hänföra till avgifter som avses i nyssnämnda lagrum, har kommit till uttryck i den juridiska litteraturen, se Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1983, s. 68 och 92. Men även annan mening har uttryckts, se Holmberg-Stjernquist, Grundlagarna, 1980, s. 259. Där sågs att det saknar stöd i förarbetena till RF att beteckna "vissa bötesliknande pålagor" som avgifter.

Under det grundlagsarbete som fortsatt efter RF:s ikraftträdande har sanktionsavgifterna kommit in i bilden. Vid tillkomsten av 1976 års ändringar i RF – genom vilka skyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna utvidgades och förstärktes – berördes sålunda sanktionsavgifterna i samband med fråga om utvidgning av förbudet i RF mot retroaktiv strafflagstiftning till att gälla även på andra rättsområden. Departementschefen anslöt sig till vad 1973 års fri- och rättighetsutredning anfört därom, att den redan gällande regeln om förbud mot retroaktiv strafflagstiftning – åtminstone genom analogisk lagtillämpning – träffade också straffliknande administrativa påföljder såsom skattetillägg, restavgift och förseningsavgift enligt olika skatteförfattningar, överlastavgift etc. Att ge retroaktiv verkan åt regler om sådana administrativa sanktioner som hade trätt i stället för straffrättsliga påföljder – fortsatte han – måste ses som ett klart kringgående av det diskuterade förbudet. Och motsvarande resonemang kunde enligt departementschefen föras i fråga om administrativa sanktioner av uppenbart repressiv, straffliknande karaktär som infördes på tidigare oreglerade områden. Någon uttrycklig bestämmelse om regelns tillämpning på sådana avgifter infördes inte, emedan det ansågs inte vara möjligt att inom ramen för en grundlagsregel dra en klar gräns mot åtgärder som borde hållas utanför det skyddade området (prop. 1975/76: 209 s. 63 och 125).

Genom ändring år 1979 i RF utvidgades förbudet mot retroaktiv lagstiftning till att omfatta även skatt eller statlig avgift. Lagändringen grundades på ett av den år 1977 tillsatta rättighetsskyddsutredningen avgivet betän-

kande (SOU 1978: 34) "Förstärkt skydd för fri- och rättigheter", fogat som bilaga till prop. 1978/79: 195. Departementschefen hänvisade i lagstiftningsärendet till vad utredningen anfört beträffande frågan, när skattskyldigheten skulle anses inträda vid olika skatteformer. Utredningen berörde i sin utförliga behandling av olika skatter och avgifter inte alls sanktionsavgifterna. Inte heller i övrigt nämndes dessa särskilt. Det vill härigenom synas som om sanktionsavgifterna inte ansågs omfattade av lagstiftningsfrågan i 1979 års ärende utan betraktades såsom avklarade genom vad som förekom i 1976 års lagstiftningsärende. Det borde annars, tycks det, ha funnits anledning att beröra dem särskilt, eftersom det år 1979 införda förbudet i andra stycket av 2 kap. 10 § RF mot retroaktiv lagstiftning rörande skatt och statlig avgift innebar en något annorlunda reglering än den som redan fanns i första stycket och som enligt det tidigare lagstiftningsärendet ansågs tillämplig på sanktionsavgifterna. Det förefaller föga troligt att det nya andra stycket ansågs omfatta dessa avgifter och därmed medföra en ändring beträffande dem, utan att någonting blev sagt därom.

Ett synsätt enligt vilket sanktionsavgifterna sålunda faller in under första stycket i 2 kap. 10 § RF men inte det nya andra stycket talar emot att hänföra sanktionsavgifterna till sådana avgifter som avses i 8 kap. 9 § andra stycket RF. Detta lagrum avser visserligen enligt sin lydelse alla avgifter som på grund av 3 § hör till riksdagens beslutsområde och kan därmed synas omfatta även sanktionsavgifterna. Liksom när det gäller gränsdragningen mellan skatt och avgift torde emellertid få iakttas, att den beteckning som i det särskilda fallet åsätts en penningpåлага – i förevarande fall avgift – inte är avgörande för dess statsrättsliga karaktär (se prop. 1973: 90 s. 219 f.).

Enligt det anförda talar övervägande skäl för att frågan om delegation beträffande sanktionsavgifter inte skall lösas med tillämpning av 8 kap. 9 § andra stycket RF.

Vad åter närmare angår 8 kap. 7 § RF innehåller denna i sitt andra stycke en första mening av innehåll, att bemyndigande som avses i första stycket ej medför rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter, och en andra mening av innehåll, att riksdagen själv kan i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. Den fråga som här inställer sig är, om sanktionsavgift skall betraktas som "annan rättsverkan av brott än böter" i lagrummets mening. Härvid märks att det för överträdelser av in- och utförelseföreskrifter redan finns bestämmelser om straff och förverkande i lagen (1960: 418) om straff för varusmuggling samt straffbestämmelser i bl. a. tullagen (1973: 670) och tullstadgan (1973: 671) – i vissa fall kan brottsbalken bli tillämplig – och att det inte torde vara fråga om att upphäva dessa bestämmelser på här ifrågavarande område. Det kan därför finnas skäl att uppfatta den sanktionsavgift som nu är i fråga som annan

rättsverkan av brott än böter. Det är emellertid ovisst om innebörden av nyssnämnda bestämmelser i 8 kap. 7 § andra stycket RF är sådan att den leder till denna uppfattning. Med den förra av de båda bestämmelserna avses enligt förarbetena att utsäga, att regeringen inte skall kunna meddela föreskrifter om "svårare påföljd" för brott än böter eller om förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott (prop. 1973:90 s. 314). Den av grundlagberedningen föreslagna regeln innehöll också just uttrycket "svårare påföljd för brott än böter" och departementschefen sade sig föreslå endast vissa tekniskt betingade avvikelser från dess förslag. Som exempel på tillämpningen av den senare bestämmelsen i 8 kap. 7 § andra stycket RF anförs, att det blir möjligt att i lag föreskriva frihetsstraff som påföljd för brott mot en av regeringen föreskriven tystnadsplikt (a. prop. s. 315). Det vill sålunda synas som om gränsen mellan de båda bestämmelserna skall hänföras till påföljdens svårighetsgrad eller arten hos den särskilda rättsverkan som är i fråga. Från denna synpunkt framstår sanktionsavgiften närmast som en påföljd, vilken inte är svårare än böter. Det kan nämnas att samma departementschef som anmälde förslaget till RF sedermera i anslutning till prop. 1975:8 – varigenom förslag till bl. a. nu förevarande 1975 års lag förelades riksdagen – anförde, att regeringen borde kunna förena föreskrifter som avses i 8 kap. 7 § RF med annan sanktion än böter som inte kom i konflikt med dåvarande tredje stycket – nu andra stycket – i 8 kap. 7 § RF, t. ex. vitespåföljd (prop. s. 45). Med ett betraktelsesätt enligt vilket sanktionsavgiften sålunda ses snarare som en påföljd, vilken inte är svårare än böter, än som "annan rättsverkan av brott än böter" blir det möjligt enligt paragrafen att till regeringen delegera kompetensen att utfärda föreskrifter om sanktionsavgift. Att denna möjlighet föreligger enligt paragrafen har också kommit till uttryck i litteraturen, se Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1983, s. 99.

På grund av det anförda finner jag hinder inte föreligga mot att riksdagen genom en tilläggsbestämmelse i 1975 års lag bemyndigar regeringen att besluta om sanktionsavgift vid överträdelser av föreskrifter om in- eller utförelse av varor.

Eftersom bestämmelserna om sanktionsavgiften skall utformas av regeringen i förordning, undandrar de sig en närmare granskning från lagrådets sida. Endast till sina huvuddrag kan regleringen bli föremål för en bedömning. Vissa grundläggande regler har, som nämnts inledningsvis, angivits i det bemyndigande som det remitterade förslaget innehåller. De är emellertid knapphändiga och det kan sättas i fråga, om de är tillräckliga. De anger t. ex. inte närmare vilka föreskrifter som kan föranleda sanktionsavgift vid överträdelse. Under förarbetena till RF diskuterades hur detaljerat ett bemyndigande borde vara. Departementschefen tog därvid avstånd från sådana bemyndiganden som var så allmänt hållna att de inte mycket skilde sig från grundlagstextens beskrivningar av de ämnen beträffande vilka delegation skulle vara möjlig. Enligt departementschefens mening skulle så

allmänt hållna bemyndiganden stå i uppenbar strid med de intentioner som låg bakom grundlagens regler. Hur detaljerade bemyndigandena skulle vara borde få avgöras av riksdagen från fall till fall. I fråga om mindre ingripande föreskrifter borde man enligt departementschefen kunna ge tämligen vidsträckta bemyndiganden. När det åter gällde föreskrifter, t. ex. på näringsrättens område, där mera väsentliga medborgarintressen kunde komma att beröras av regleringen, borde riksdagen mera preciserat ange de ramar inom vilka regeringen skulle få röra sig (prop. 1973:90 s. 209).

Med hänsyn till sanktionsavgifternas natur och syfte står bäst i överensstämmelse med nämnda motivuttalanden att ramarna för en avgiftsreglering blir någorlunda preciserade av riksdagen. För bedömningen av det föreslagna bemyndigandet i detta hänseende är av betydelse att riksdagen i tidigare lagstiftningsärendet antagit närmare utförda riktlinjer för en avgiftsreglering. Det skedde år 1982 i anledning av regeringens proposition 1981/82: 142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet). I anslutning till då antagen ändring i brottsbalkens bestämmelser om förverkande antogs vissa principer för användningen av sanktionsavgifter såsom ekonomiska sanktioner vid överträdelse av bestämmelser bl. a. på det näringsrättsliga området. Riksdagen förklarade sig lämna utan erinran vad departementschefen anförde i ämnet på grundval av en inom justitiedepartementet upprättad promemoria (Ds Ju 1981:3) "Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet" (se JuU 1981/82:53 och rskr 328). De antagna principerna avsåg främst frågorna när sanktionsavgifter borde användas och hur de borde vara konstruerade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet. En sammanfattning av principerna återfinns i både propositionen (s. 24–25) och utskotts-betänkandet (s. 6–7).

Bland riktlinjerna för användningsområdet kan nämnas att avgifterna bör förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden och att de, i den mån de används på näringsregleringens område, bör vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i denna egenskap.

När det gäller konstruktionen innebär riktlinjerna i huvudsak följande. Avgifterna bör vara utformade så att det blir möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften skall bli i det särskilda fallet. De bör därför vara knutna till något mätbart moment i den ifrågavarande överträdelsen vanligen så att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. Särskilt bör prövas om uppsåt eller oaktsamhet skall förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet kan bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av

upsåt eller oaktsamhet. Vidare måste uppmärksammas att särskilda undantag från det strikta ansvaret även i dessa fall kan vara nödvändiga. Sådana undantag bör så långt möjligt vara preciserade, så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd. Det sistnämnda gäller även bestämmelser om jämkning av avgiftsbeloppet. Hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler, som i första hand riktas mot juridiska personer, och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen.

I frågan, vilken myndighet som bör pröva avgiftsskyldigheten, innehåller riktlinjerna att åläggande av sådan skyldighet i viss utsträckning kan överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar.

Departementschefen betonade avslutningsvis vid sin presentation av riktlinjerna vikten av att avgiftssystem på nya områden införs först efter noggranna överväganden, om behov föreligger, och att i linje med vad som anförts i departementspromemorian systemen utformas på ett sådant sätt att anspråken på rättssäkerhet blir fullt ut tillgodosedda (prop. 1981/82: 142 s. 25).

Av remissprotokollet i nu förevarande lagstiftningsärende att döma synes förutsättningar föreligga för att på området för regleringen av in- och utförsel av varor införa sanktionsavgift vid överträdelser av vissa bestämmelser. Meningen är enligt protokollet att sådan avgift skall påföras endast vid överträdelser av sådana regleringar vilkas syfte det är angeläget att upprätthålla och beträffande vilka de straffrättsliga reaktionsmöjligheterna inte är tillräckliga. Avsikten är också till en början att avgiftsområdet skall vara begränsat till i huvudsak viss tekoimport, beträffande vilken det sedan lång tid ansetts angeläget att införa sanktionsavgifter. Som allmän riktpunkt anges i remissprotokollet att möjligheten att införa sanktionsavgifter endast skall utnyttjas beträffande regleringar som skall tillgodose angelägna intressen, såsom exempelvis vissa importbegränsningar. Vidare skall det finnas ett uttalat behov av sanktionsavgift vid sidan av de straffrättsliga reaktionsmöjligheterna. I den mån en vara eller dess värde blivit föremål för förverkande enligt varusmuggningslagen bör avgift inte tas ut. Det är tänkt att de förfaranden till vilka avgiften skall knytas skall vara av den arten att de typiskt sett är resultatet av uppsåt eller oaktsamhet. Beslutsmyndigheten skall dock inte behöva inlåta sig på någon direkt bedömning av huruvida uppsåt eller oaktsamhet förelegat i det enskilda fallet. En särskild undantagsregel bör också, sägs det, finnas som gör det möjligt att underlåta att ta ut avgift i ursäktliga fall.



Med hänsyn till de förut berörda riktlinjerna och till de principer som enligt det sagda förutskickats i remissprotokollet får ett bemyndigande av innehåll enligt det remitterade förslaget godtas. Vissa synpunkter därutöver synes dock böra iakttas vid den kommande regleringen.

Till en början kan i direkt anslutning till den i bemyndigandet intagna regeln, att avgift inte skall tas ut om en överträdelse är ursäktlig, erinras om att det i den tidigare nämnda departementspromemorian framhölls, att en så allmänt hållen regel borde i all möjlig utsträckning undvikas (se prop. 1981/82: 142 s. 96).

Den viktiga frågan, vilken myndighet som skall pröva avgiftsskyldigheten, har lämnats öppen i remissprotokollet. Det får dock antas att prövningen skall ankomma på förvaltningsmyndighet. Därpå tyder de enligt remissprotokollet tänkta reglerna att ett beslut om avgift inte bara skall kunna överprövas utan också, om tulltaxeringsbeslutet ändras, kunna omprövas. Mot bakgrunden av de riktlinjer som enligt det förut sagda godtagits av riksdagen synes någon principiell invändning inte kunna riktas mot en sådan ordning. Enligt riktlinjerna skall överklagande av beslut om avgift kunna ske hos domstol och däri får ses en viss trygghet mot att rimliga rättssäkerhetskrav blir åsidosatta. Tillämpningen torde få följas med uppmärksamhet och sikte på att, om den skulle komma att framstå som tvivelaktig, överlåtas på allmän domstol. I alla händelser torde böra klarläggas förhållandet inte bara till förverkanderglerna i varusmuggningslagen utan också till den straffrättsliga regleringen på hithörande område. En regel om preskription av anspråk på avgift bör övervägas. Exempel på en ganska utförlig reglering utgör de år 1983 införda bestämmelserna om vattenföroreningsavgift i 8 kap. lagen (1980: 424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg (jfr också t. ex. bestämmelserna om skattetillegg och förseningsavgift i 116 a–116 t §§ taxeringslagen, 1956: 623).

Med det anförda finner jag ej anledning till erinran mot det remitterade förslaget till ändring i 1975 års lag.

Förslaget till ändring i kommunalskattelagen lämnas utan erinran.

FINANSDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1984-03-29

**Närvarande:** statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Andersson, Boström, Bodström, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

**Föredragande:** statsrådet Feldt

**Proposition om sanktionsavgifter vid överträdelser av import-och exportregleringar.**

---

## 1 Anmälan av lagrådsyttrande

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1975:85) om bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor,
2. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).

### **Lag om ändring i lagen med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor**

Den föreslagna lagstiftningen innebär att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § RF bemyndigas meddela föreskrifter om sanktionsavgifter vid överträdelser av sådana bestämmelser om in- och utförsel av varor, som regeringen genom 1975 års lag fått fullmakt att besluta om.

Lagrådet har i yttrande över förslaget uttalat sig i fråga om delegation av rätten att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter är möjlig med stöd av dels 8 kap. 9 § andra stycket och dels 8 kap. 7 § RF. Särskilda yttranden har härvid lämnats av regeringsrådet Wahlgren med vilken f.d. justitierådet Hessler instämt och av lagrådets ordförande, justitierådet Höglund.

I 8 kap. 9 § andra stycket föreskrivs att regeringen efter riksdagens bemyndigande kan meddela sådana föreskrifter om avgifter som på grund av 8 kap. 3 § RF annars skall meddelas av riksdagen. Enligt lagrådets ledamöter skall en delegationsrätt vad gäller föreskrifter om den nu aktuella sanktionsavgiften inte grundas på denna bestämmelse. De framhåller

att den beteckning som i det särskilda fallet åsatts en penningpåлага inte är avgörande för pålagans statsrättsliga karaktär samt hänvisar till sanktionsavgiftens särskilda karaktär av straffliknande administrativ påföljd och till att den i ett annat avseende (förbudet mot retroaktiv lagstiftning, 2 kap. 10 § RF) ansetts jämställd med straffrättsliga sanktionsmedel men däremot uppenbarligen inte med avgifter<sup>1</sup>.

Vad sedan gäller tillämpligheten av 8 kap. 7 § har olika meningar framförts i lagrådet.

I paragrafens första stycke sägs att regeringen utan hinder av 8 kap. 3 § efter bemyndigande i lag kan meddela föreskrifter om annat än skatt, om föreskrifterna avser bl.a. in- eller utförelse av varor. I andra stycket första meningen föreskrivs att ett sådant bemyndigande som avses i första stycket inte medför rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. I andra meningen anges att riksdagen i lag, som innehåller bemyndigande med stöd av första stycket, kan föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

Lagrädsledamöterna Wahlgren och Hessler menar att de överträdelser som den aktuella sanktionsavgiften är avsedd att omfatta i de allra flesta fall åtminstone teoretiskt skulle kunna åtkommas med straff enligt de särskilda straffstadganden som finns i varusmuggningslagen m.fl. författningar. Det skulle enligt deras mening innebära att sanktionsavgiften, i den mån den är avsedd att träffa överträdelser som redan är belagda med straff, skulle utgöra annan rättsverkan av brott än böter. Rätten att besluta om sanktionsavgifter kunde därför på grund av bestämmelserna i andra stycket inte delegeras till regeringen. De måste i stället på det sätt som anvisas i andra stycket andra meningen tas in i den lag som innehåller bemyndigandet att besluta de föreskrifter som kan medföra sanktionsavgifter om de överträds. Även om rekvisiten för sanktionsavgiften skulle vara delvis andra än de som gäller för brott anser Wahlgren och Hessler att 8 kap. 7 § inte bör anses medge delegationsrätt. Deras ställningstagande grundar sig därvid på att det med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som RF:s regler skall ge finns anledning att tolka bestämmelsen i andra stycket första meningen restriktivt, och att sanktionsavgiften vid en sådan tolkning inte är att jämställa med böter.

Ledamoten Höglund anser däremot att delegationsrätt bör föreligga, eftersom sanktionsavgiften närmast framstår som en påföljd som är att jämställa med böter.

För egen del vill jag först instämma i att 8 kap. 9 § andra stycket RF inte bör anses tillämplig på sanktionsavgifter.

<sup>1</sup> SOU 1975:75 s. 157, Prop. 1975/76:209 s. 125 och prop. 1978/79:195 s. 54 jfd med SOU 1978:34 s. 155.

Härutöver vill jag framhålla följande. Regler om sanktionsavgifter skiljer sig på olika sätt från regler om straffansvar. Sanktionsavgifter kan t.ex. åläggas juridiska personer; vidare konstrueras de inte sällan på så sätt att avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar, och beslut om åläggande av avgifterna fattas i många fall av myndigheter utanför rättsväsendet. I de fall då straffpåföljder och sanktionsavgifter används parallellt på samma område framstår avgiftsreglerna som helt självständiga i förhållande till straffreglerna. Det saknar därför enligt min mening betydelse för den statsrättsliga bedömningen av en regel om sanktionsavgift, att ett på så sätt sanktionerat handlande eventuellt också kan medföra straffansvar för någon.

Övervägande skäl talar således för att en sanktionsavgift av det slag som här är aktuellt inte skall betraktas som vare sig en brottspåföljd eller någon annan rättsverkan av brott. Detta innebär att undantagsreglerna i 8 kap. 7 § andra stycket inte blir tillämpliga på regler om sådana avgifter. I det här aktuella fallet kan således kompetensen att besluta föreskrifter om sanktionsavgifter överlämnas till regeringen med stöd av paragrafens första stycke.

Även om man skulle anse att sanktionsavgifterna företer så stora likheter med brottspåföljder, att reglerna i 7 § andra stycket analogiskt bör tillämpas på dem, blir slutresultatet detsamma. Som lagrådsledamoten Höglund har funnit bör nämligen ett analogiskt resonemang leda till att sanktionsavgifter jämföras med böter.

Att delegationsrätt föreligger i ett fall som det förevarande är också den mening som kommer till uttryck i förarbeten och doktrin<sup>2</sup>.

Jag kan således inte finna att det föreligger något konstitutionellt hinder mot den föreslagna lagstiftningen.

## Lag om ändring i kommunalskattelagen

Lagrådet har ingen erinran mot lagtexten i det remitterade förslaget.

I prop. 1983/84:104 med förslag till lag om kontrollavgift vid olovlig parkering föreslås en författningsreglering av sanktioner mot olovlig parkering på tomtmark. I propositionen anføres (s. 28) att kontrollavgift enligt den föreslagna nya lagen därom inte skall vara avdragsgill. För att underlätta samordningen med andra förslag till ändringar i samma lagrum, 20 § kommunalskattelagen (1928:370), togs något lagförslag inte upp i propositionen. Det av lagrådet granskade förslaget till ändring i detta lagrum bör därför kompletteras med kontrollavgift enligt lagen (1984:000) om kontrollavgift vid olovlig parkering.

<sup>2</sup> Prop. 1975:8 s. 45 och Strömberg: Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1983, s. 99.

## 2 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att antaga de av lagrådet granskade förslagen med den ändring som angetts under 1.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

## 3 Beslut

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

## Innehållsförteckning

|  |    |
|--|----|
| Propositionen .....  | 1  |
| Propositionens huvudsakliga innehåll .....   | 1  |
| Propositionens lagförslag .....  | 2  |
| 1. lag om ändring i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor ..... | 2  |
| 2. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370) .....   | 3  |
| Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1984-02-09 .....  | 5  |
| 1 Inledning .....  | 5  |
| 2 Föredraganden .....  | 6  |
| 2.1 Allmänna utgångspunkter .....  | 6  |
| 2.2 Reformbehovet .....  | 8  |
| 2.3 Allmänt om sanktionsavgifter .....   | 9  |
| 2.4 Sanktionsavgifter vid överträdelse av in- och utförselregleringar .....  | 10 |
| 3 Upprättade lagförslag .....  | 13 |
| 4 Hemställan .....   | 13 |
| 5 Beslut .....   | 13 |
| <i>Bilaga 1</i> Tullförfarandet m.m. ....  | 14 |
| <i>Bilaga 2</i> Sammanställning av remissyttrandena .....  | 20 |
| <i>Bilaga 3</i> De remitterade lagförslagen .....  | 25 |
| Utdrag av lagrådets protokoll 1984-03-19 .....   | 28 |
| Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1984-03-29 .....  | 42 |
| Anmälan av lagrådsyttrande .....   | 42 |
| Hemställan .....   | 45 |
| Beslut .....   | 45 |