

Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförelse av stöldgods

*Slutbetänkande av
Tullbefogenhetsutredningen*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:99

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0818-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0819-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Den 29 april 2021 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdraget att genomföra en samlad översyn av reglerna om Tullverkets befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. Syftet med översynen var att skapa en överskådlig, ändamålsenlig och enhetlig reglering av Tullverkets befogenheter. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2021:28). Samma dag förordnades Gunnel Lindberg, ordförande i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, att vara särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Tullbefogenhetsutredningen.

Regeringen beslutade den 13 april 2022 om tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2022:29). Syftet var bl.a. att se över det tullrättsliga sanktionssystemet och Tullverkets möjligheter att ingripa mot utförelse av stöldgods. Den 30 mars 2023 beslutade regeringen ytterligare ett tilläggsdirektiv (dir. 2023:43).

Den 26 maj 2021 förordnades kanslirådet i Finansdepartementet Roger Ghiselli som sakkunnig och rättschefen i Tullverket Karin Erlingsson, rättssakkunniga i Finansdepartementet Jessica Jern, advokaten Slobodan Jovicic, seniore rådgivaren vid Tullverket Lars Kristoffersson, vice chefsåklagaren vid Åklagarmyndigheten Marie Lind Thomsen, handläggaren vid rättsavdelningen i Polismyndigheten Ironah Nzeribe, chefsjuristen vid Kustbevakningen Sara Thörngren och rättssakkunniga i Justitiedepartementet Ronja Wildenstam som experter. Marie Lind Thomsen entledigades den 26 september 2021. Den 27 september 2021 förordnades verksjuristen vid Åklagarmyndighetens huvudkontor Roger Waldenström som expert. Ronja Wildenstam entledigades den 31 december 2021. Den 1 januari 2022 förordnades rättssakkunniga i Justitiedeparte-

mentet Sara Pettersson som expert. Lars Kristoffersson och Jessica Jern entledigades från sina uppdrag den 1 september 2022 och sakkunniga vid Tullverket Thomas Forssten och numera kanslirådet i Finansdepartementet Jessica Sjöberg utsågs i deras ställe. Samma dag entledigades även Sara Thörngren. Den 10 november 2022 entledigades Slobodan Jovicic från sitt uppdrag och advokaten Marcus Larsson utsågs i hans ställe. Sara Pettersson entledigades från sitt uppdrag den 1 juni 2023 och rättssakkunniga i Justitiedepartementet Klara Lundh utsågs i hennes ställe. Den 11 augusti 2023 entledigades Ironah Nzeribe från sitt uppdrag och juristen vid rättsavdelningen i Polismyndigheten Lisa Nilheim utsågs i hans ställe.

Numera rådmannen Anna Skytte Spånberg har varit sekreterare i utredningen från och med den 21 maj 2021.

Utredningen överlämnade den 2 september 2022 delbetänkandet Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid, SOU 2022:48. Härmed överlämnas slutbetänkandet *Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförelse av stöldgods*, SOU 2023:99. De sakkunniga och experterna har i huvudsak ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 2023

Gunnel Lindberg

/Anna Skytte Spånberg

Innehåll

Sammanfattning	19
Summary	29
1 Författningsförslag.....	41
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	41
1.2 Förslag till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69)	44
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m.....	45
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.	47
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel.....	49
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti	50
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.....	51
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:158) om investerarskydd.....	53
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling	54
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	60

1.11	Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253).....	61
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.....	76
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2024:000) om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot.....	78
1.14	Förslag till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:000)	81
1.15	Förslag till förordning om ändring i ordningsbotskungörelsen (1968:199)	86
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	88
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:1319) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.....	90
1.18	Förslag till förordning om ändring i vägtrafikdataförordningen (2019:382)	92
2	Utredningens uppdrag och arbete.....	97
2.1	Utredningens uppdrag	97
2.2	Utredningens arbete.....	98
2.3	Betänkandets disposition	99
 Det tullrättsliga sanktionssystemet		
3	Tullproceduren	103
3.1	Inledning.....	103
3.1.1	EU är en tullunion	103
3.1.2	Tullproceduren har flera syften.....	103
3.1.3	En introduktion till regleringen	104
3.1.4	Utredningens delbetänkande.....	105

3.2	Införsel av varor	106
3.2.1	Tullförfaranden.....	106
3.2.2	Införselproceduren.....	107
3.2.3	Varorna frigörs.....	114
3.3	Utförsel av varor	115
3.3.1	Tullförfaranden.....	115
3.3.2	Utförselproceduren.....	115
3.4	Godkänd ekonomisk aktör.....	119
3.5	Tullombud.....	119
3.6	En ny tullkodex förhandlas	120
4	Det nuvarande sanktionssystemet.....	121
4.1	Bakgrund	121
4.1.1	Något om straffrättsliga och administrativa sanktioner.....	121
4.1.2	Administrativa sanktioner har fått allt större betydelse.....	122
4.1.3	Utvecklingen på tullområdet	123
4.2	Dagens reglering	124
4.2.1	Allmänt om tullrättsliga sanktioner	124
4.2.2	Straffrättsliga sanktioner.....	125
4.2.3	Administrativa sanktioner.....	133
4.2.4	Förbud mot dubbelprövning	142
4.2.5	Begreppen gäldenär och tullskuld.....	144
4.2.6	EU-kommissionens rapport om sanktioner	147
4.3	En jämförelse med skatterättsliga sanktioner	148
4.3.1	Straffrättsliga sanktioner.....	148
4.3.2	Särskilda avgifter.....	151
5	Nordisk utblick	161
5.1	Norge.....	161
5.1.1	Bakgrund.....	161
5.1.2	Straffrättsliga sanktioner.....	161
5.1.3	Administrativa sanktioner.....	163

5.2	Finland	165
5.2.1	Bakgrund.....	165
5.2.2	Straffrättsliga sanktioner	165
5.2.3	Administrativa sanktioner	167
5.3	Danmark.....	169
5.3.1	Bakgrund.....	169
5.3.2	Straffrättsliga sanktioner	170
5.3.3	Administrativa sanktioner	171
6	Problembeskrivning.....	173
6.1	Bakgrund.....	173
6.2	Tullverkets perspektiv.....	173
6.2.1	Synpunkter på tulltillägg.....	173
6.2.2	Synpunkter på övriga sanktioner	180
6.2.3	Vissa felbeteenden leder sällan till någon sanktion	182
6.3	Näringslivets perspektiv.....	183
6.3.1	Internationell handel är avgörande för Sveriges välstånd	183
6.3.2	Synpunkter på tulltillägg.....	184
7	Ett bättre och effektivare sanktionssystem behövs	187
7.1	Uppdraget	187
7.2	Det behövs en översyn	187
7.3	Vad bör beaktas vid översynen?	188
7.3.1	Bakgrund.....	188
7.3.2	Principer för kriminalisering och avkriminalisering.....	189
7.3.3	Riktlinjer vid utformningen av sanktionsavgifter.....	192
8	De straffrättsliga sanktionerna.....	195
8.1	Regleringen är i huvudsak adekvat utformad.....	195
8.2	Skärpt straff för narkotikasmuggling i försäljningssyfte ...	196

8.3	Smugglinglagen och tullagen bör renodlas	200
8.3.1	Tullbrott har sin naturliga plats i tullagen.....	200
8.3.2	Regleringen om tullbrott flyttas till tullagen.....	204
8.4	Regleringen om tullförseelse behöver inte ändras	210
9	De administrativa sanktionerna	215
9.1	De nuvarande sanktionsmöjligheterna är otillräckliga	215
9.2	En ny sanktionsavgift behövs.....	220
9.3	Hur bör sanktionsavgiften utformas?	224
9.3.1	Utgångspunkter.....	224
9.3.2	Vilka överträdelser bör omfattas?.....	225
9.3.3	Hur bör sanktionsavgiften benämnas?.....	229
9.4	Sanktionsavgift när tull eller skatt har undandragits	230
9.4.1	Undandragande bör leda till sanktionsavgift	230
9.4.2	Undantaget för muntliga uppgifter	232
9.4.3	Begreppet oriktig uppgift utvidgas.....	237
9.4.4	I vilka fall bör sakprövning av en oriktig uppgift krävas?.....	242
9.5	Sanktionsavgift när tullkontroll har försvårats	244
9.6	Sanktionsavgift när skyldigheter enligt ett tillstånd inte har fullgjorts	246
9.7	Vissa frågor om förfarandet	248
9.7.1	Vilken sanktionsavgift ska väljas?.....	248
9.7.2	Av vem bör sanktionsavgift tas ut?	249
9.7.3	Tullombud.....	253
9.7.4	Beviskravet	255
9.7.5	Avgiftsskyldigheten bör grundas på strikt ansvar.....	256
9.8	Sanktionsavgiftens storlek.....	260
9.8.1	Utgångspunkter.....	260
9.8.2	Beräkningen av sanktionsavgifter inom några andra områden	261
9.8.3	När tull eller annan skatt har undandragits	264

9.8.4	När tullkontroll har försvårats	275
9.8.5	När en skyldighet enligt ett tillstånd inte har fullgjorts	280
9.9	När sanktionsavgift inte ska tas ut	282
9.10	Befrielse från sanktionsavgift.....	284
9.11	Sanktionsavgift och förverkande	288
9.12	Beslut om sanktionsavgift.....	289
9.12.1	Tullverket ska besluta om sanktionsavgift	289
9.12.2	Kommunikation och delgivning.....	292
9.12.3	När sanktionsavgift senast ska beslutas.....	295
9.13	Övriga bestämmelser om sanktionsavgift.....	298
9.14	Förseningsavgift	298
9.15	Överklagande av sanktionsavgift och förseningsavgift	302
9.16	Vitesföreläggande	305
9.16.1	När ett föreläggande får förenas med vite	305
9.16.2	Förbud mot att utfärda vitesföreläggande.....	306
10	Sanktionssystemet och Europakonventionen	307
10.1	Krav på rättssäkerhetsgarantier	307
10.2	Förbudet mot dubbelprövning	309
10.2.1	Innebörden av dubbelprövningsförbudet.....	309
10.2.2	Dubbelprövningsförbudet på skatteområdet	310
10.2.3	Ingen motsvarande reglering på tullområdet	311
10.2.4	Dubbelprövningsförbudet på några andra områden	312
10.3	Det behövs en reglering som hindrar dubbelprövning	314
10.3.1	Risken för dubbelprövning.....	314
10.3.2	Dubbelprövningsförbud vid straffsanktion.....	316
10.3.3	Dubbelprövningsförbud vid administrativ sanktion	320
10.4	Ett samlat sanktionsförfarande bör inte införas.....	321

Förverkandefrågor

11	Självständigt förverkande m.m.....	327
11.1	Uppdraget.....	327
11.2	Bakgrund	327
11.2.1	Förverkandelagstiftningen är under förändring ..	327
11.2.2	Förslagen i delbetänkandet	329
11.3	Tullverkets och tulltjänstemäns biträde till åklagare	329
11.3.1	Dagens reglering	329
11.3.2	Förslagen i delbetänkandet	330
11.4	Tullverkets roll vid självständigt förverkande	330
11.4.1	Vad är självständigt förverkande?	330
11.4.2	Biträdesreglerna täcker inte nya behov	332
11.4.3	Tullverkets och tulltjänstemännens roll.....	333
11.4.4	Den lagtekniska lösningen	335
11.5	Andra ändringar med anledning av den nya förverkanderegleringen.....	337
11.5.1	En hänvisningsbestämmelse i tullbefogenhetslagen behöver ändras	337
11.5.2	Förslag till ny reglering om penningbeslag	338
11.5.3	Tullbefogenhetslagen bör kompletteras.....	340
11.5.4	Tullåklagare får ökad rätt att besluta om förverkande	341
12	Användning av viss förverkad egendom	345
12.1	Uppdraget.....	345
12.2	Bakgrund	345
12.2.1	Förverkandebeslut	345
12.2.2	Verkställighet av förverkandebeslut	346
12.3	Egendom som kan komma till brottslig användning	347
12.3.1	Det är viktigt att viss egendom inte kommer ut på marknaden	347
12.3.2	Egendomen kan ha betydelse för myndigheter ...	348

12.3.3	Särskilt om narkotika och dopningsmedel m.m.	349
12.3.4	Polismyndighetens föreskrifter.....	352
12.4	Tullverkets behov av att kunna använda förverkad egendom.....	353
12.4.1	Träning av sökhundar	353
12.4.2	Utbildning av personal.....	353
12.5	Behövs det en reglering?	354
12.6	En generell reglering för brottsbekämpande myndigheter	355
12.6.1	Fler myndigheter än Tullverket har samma behov.....	355
12.6.2	En ny, generell reglering införs	357
12.6.3	Förhållandet till annan lagstiftning.....	361
12.6.4	Utvidgade bemyndiganden.....	362

Utförelse av stöldgods

13	Allmänt om utförelse av stöldgods.....	367
13.1	Ökade krav på att Tullverket ska kunna ingripa.....	367
13.2	Något om organiserad tillgreppsbrottlighet	368
13.2.1	Kunskap om brottligheten behövs	368
13.2.2	Internationella brottsnätverk	369
13.2.3	Omfattningen av brottligheten.....	370
13.2.4	Tillvägagångssätten	371
13.2.5	Samhällspåverkan	372
13.3	Tullverkets och Polismyndighetens uppdrag.....	373
13.3.1	Utgångspunkter	373
13.3.2	Tullverkets uppdrag	374
13.3.3	Polismyndighetens uppdrag	376
13.3.4	Nya polisiära befogenheter i gränsnära områden	377

13.4	Tullverkets nuvarande befogenhetsreglering	379
13.4.1	Allmänt.....	379
13.4.2	Tullagen.....	379
13.4.3	Inregränslagen.....	380
13.4.4	Smugglingslagen	382
13.4.5	Lagen om Tullverkets befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.....	385
13.5	Förslagen i delbetänkandet.....	386
13.5.1	Befogenhetsregleringen samlas.....	386
13.5.2	Kontrollverksamheten.....	387
13.5.3	Den brottsbekämpande verksamheten.....	387
13.6	Tullverkets kontrollverksamhet vid gränsen.....	389
13.6.1	Kontrollverksamheten.....	389
13.6.2	Myndighetssamverkan.....	391
13.7	Fler kontroller vid införsel än vid utförsel.....	392
14	Allmänt om kriminalisering.....	395
14.1	Allmänt om straffbestämmelser.....	395
14.1.1	Bakgrund.....	395
14.1.2	Principer för kriminalisering.....	395
14.1.3	Något om begreppet brott.....	396
14.2	Grundläggande principer.....	397
14.2.1	Legalitetsprincipen	397
14.2.2	Andra viktiga principer	397
14.3	Straffskala och gradindelning	398
14.3.1	Straffskala.....	398
14.3.2	Gradindelade brott	398
14.4	Straffvärde och straffmätning	399
14.4.1	Straffvärde	399
14.4.2	Straffvärde vid flerfaldig brottslighet	400
14.4.3	Straffmätning	401
14.5	Konkurrens.....	401
14.5.1	Allmänt om konkurrens mellan brott	401
14.5.2	Konkurrensläran styr vilken straffbestämmelse som ska väljas.....	402

14.5.3	Likartad konkurrens	402
14.5.4	Olikartad konkurrens	403
14.5.5	Medbesträffade gärningar	404
15	Ett effektivare arbete mot utförelse av stöldgods	407
15.1	Uppdraget	407
15.2	Utförelse av stöldgods behöver angripas på ett nytt sätt	407
15.2.1	Bakgrund.....	407
15.2.2	Det krävs mer än lagstiftning	410
15.3	Bör Tullverket ges en mer aktiv roll?	412
15.4	Behovet av ett nytt brott.....	416
15.4.1	Ett nytt brott förutsätter ett tydligt behov	416
15.4.2	Vad talar mot att ett nytt brott behövs?.....	416
15.4.3	Vad talar för att ett nytt brott behövs?.....	418
15.4.4	Finns det några alternativ till nykriminalisering?	420
15.4.5	Det bör införas ett nytt brott.....	421
15.4.6	Vilken brottstyp bör det vara fråga om?.....	422
15.5	Dagens bestämmelser om häleri	424
15.5.1	Bakgrund.....	424
15.5.2	Häleriregleringen	425
15.6	Hur bör straffbestämmelsen utformas?	428
15.6.1	Ett nytt häleribrott som benämns utförelsehäleri.....	428
15.6.2	Brottsbeteckningar och straffskalor	432
15.6.3	Försök, förberedelse och stämpling.....	441
15.6.4	Förhållandet till andra straffbestämmelser.....	445
15.6.5	Inskränkning i åklagarens rätt att väcka åtal	446
15.7	Det behövs även andra åtgärder.....	447
15.7.1	Ett nytt brott löser inte ensamt problemet	447
15.7.2	Tullverkets roll	447
15.7.3	Särskilda befogenheter för att upptäcka utförelsehäleri.....	450
15.7.4	Tullverkets möjligheter att ingripa mot utförelsehäleri.....	459

15.7.5	Andra brott som upptäcks vid ingripanden mot utförselhäleri	466
15.7.6	Särskilt om beslagshanteringen.....	468
15.7.7	Behöver utförselhäleri prioriteras?	470
15.8	Utökade möjligheter att kontrollera utförsel?	472

Övriga frågor

16	Övriga frågor	475
16.1	Förtida förstöring av egendom	475
16.1.1	Bakgrund	475
16.1.2	Förtida förstöring av beslag	475
16.1.3	Omhändertagande av punktskattepliktiga varor.....	476
16.1.4	Administrativt förverkande	477
16.1.5	Bestämmelser om förstöring av vissa införselreglerade varor.....	479
16.1.6	Försäljning eller förstörande?	479
16.1.7	Problem med den nuvarande lagstiftningen	480
16.1.8	Möjlighet att i förtid förstöra omhändertagen egendom	481
16.1.9	Vem bör besluta om förtida förstöring?	484
16.1.10	Rätt till ersättning.....	485
16.2	Bestämmelser i tullagen som inte längre behövs.....	486
16.3	Ett nytt kapitel i tullagen.....	488
16.4	Följdändringar.....	489
16.4.1	Följdändringar av att regleringen om tullbrott flyttas.....	489
16.4.2	Följdändringar av att tulltillägg ersätts med sanktionsavgift.....	491
16.4.3	Följdändringar i stöldgodslagen	492
16.4.4	Andra följdändringar av det nya häleribrottet	494

17	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	495
17.1	Ikraftträdande	495
17.2	Övergångsbestämmelser	495
17.2.1	En övergångsbestämmelse behövs för sanktionsavgift	495
17.2.2	Inga övergångsbestämmelser behövs i övrigt	497
18	Konsekvenser	499
18.1	Allmänt om konsekvenserna av förslagen.....	499
18.2	Ekonomiska konsekvenser.....	500
18.2.1	Konsekvenserna för Tullverket	500
18.2.2	Konsekvenserna för Polismyndigheten	505
18.2.3	Konsekvenserna för övriga myndigheter.....	507
18.2.4	Finansieringen av förslagen	510
18.2.5	Konsekvenserna för enskilda.....	511
18.3	Effekterna på brottsligheten	512
18.4	Andra konsekvenser	513
18.4.1	Konsekvenserna för barn och för jämfällheten.....	513
18.4.2	Konsekvenserna i övrigt	514
19	Författningskommentar	515
19.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	515
19.2	Förslaget till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69)	518
19.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m.	518
19.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m....	519
19.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel.....	521
19.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.....	521

19.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter	522
19.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:158) om investerarskydd.....	524
19.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.....	524
19.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	528
19.11	Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)	529
19.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden	570
19.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:000) om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot	571
19.14	Förslaget till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:000).....	573

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:28	579
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:29	589
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2023:43	597

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att analysera de tullrättsliga sanktionerna och ta ställning till om de bör ändras. Frågan om det behövs någon ny sanktion har ingått och om ett uttryckligt förbud mot dubbelprövning bör införas. Uppdraget har vidare bestått i att ta ställning till om Tullverket bör ges möjlighet att biträda allmän åklagare vid utredningar om självständigt förverkande och om Tullverket bör kunna behålla förverkad egendom för utbildning och hundträning i större utsträckning än i dag. Det har ingått att lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget har därutöver bestått i att ta ställning till om Tullverket bör få utökade möjligheter att kontrollera utförsel av varor, analysera behovet av och möjligheterna att göra utförsel av stöldgods till ett brott och, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag på hur utförsel av stöldgods kan kriminaliseras.

Utredningens förslag angående det tullrättsliga sanktionssystemet

De straffrättsliga sanktionerna

Utredningen anser att den straffrättsliga regleringen på tullområdet i huvudsak är adekvat utformad. Det behöver därför inte göras några genomgripande ändringar i den. Vissa ändringar föreslås emellertid.

En strängare syn på narkotikasmuggling i försäljningssyfte

Som ett led i bekämpningen av brott som begås i kriminella nätverk har straffskalan för narkotikabrott av normalgraden nyligen skärpts.

Den särskilda straffskalan, som är fängelse i lägst sex månader och högst tre år, gäller om gärningsmannen säljer narkotika eller annars befattar sig med narkotika som är avsedd att säljas eller vidtar vissa andra åtgärder som är ägnade att främja narkotikahandel. Narkotikabrott som omfattas av den särskilda straffskalan kan inte bedömas som ringa narkotikabrott. Ändringen innebär att straffskalan för narkotikasmuggling numera inte är lika sträng som straffskalan för motsvarande narkotikabrott.

En central del av de kriminella nätverkens aktiviteter och inkomstkällor består av smuggling av och handel med narkotika. Narkotikasmugglingen avser många gånger förhållandevis små mängder narkotika, oavsett om narkotikan är avsedd för försäljning. I dag leder sådan brottslighet till påföljder som är relativt milda. I många fall kan det vara en ren slump om en person ertappas med narkotika som är avsedd att säljas vid ankomsten till landet, och därför åtalas och döms för narkotikasmuggling, eller om narkotikainnehavet upptäcks när personen redan befinner sig i Sverige och därför åtalas och döms för narkotikabrott. Utredningen föreslår därför att det på samma sätt som i fråga om narkotikabrott av normalgraden införs en särskild straffskala för narkotikasmuggling av normalgraden om narkotikan är avsedd att säljas. Gärningar av det slaget ska inte kunna bedömas som ringa narkotikasmuggling.

Smugglingslagen och tullagen renodlas

I lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) straffsanktioneras en rad olika in- och utförselbestämmelser som finns i andra författningar. Tullagen (2016:253) kompletterar den EU-rättsliga tullagstiftningen. I smugglingslagen regleras brottstyperna smugglingsbrott, tullbrott och olovlig befattning med smuggelgods. Tullbrott sanktionerar vissa överträdelser av tullagstiftningen, exempelvis att någon uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna. Brottet tullförseelse regleras däremot i tullagen. I den lagen regleras också de administrativa sanktionerna på tullområdet. Utredningen anser att även tullbrott har en naturlig placering i tullagen. Det föreslås därför att regleringen flyttas från smugglingslagen till tullagen utan några ändringar i

sak. Det leder till en tydligare lagstiftning som är mer lättöverskådlig. En ny brottstyp – olovlig befattning med tullpliktig vara – införs i tullagen. Regleringen motsvarar smugglingslagens bestämmelser om olovlig befattning med smuggelgods när förbrottet är tullbrott. Tullbrott som är ringa föreslås få den särskilda beteckningen ringa tullbrott.

De administrativa sanktionerna

Nuvarande administrativa sanktioner

Tulltillägg tas ut vid vissa överträdelse av tullagstiftningen som lett till att tull eller annan skatt undandras det allmänna. Avgiften tas ut som en andel av det undandragna beloppet, i regel 20 procent. Förseningsavgift tas ut av den som inte lämnar kompletterande deklARATION i rätt tid. Avgiften är 500 kronor eller, om deklARATIONEN inte lämnas trots uppmaning, 1 000 kronor.

En ny sanktionsavgift ersätter regleringen om tulltillägg

EU-rätten kräver att de tullrättsliga sanktionerna är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Dagens administrativa sanktioner träffar inte allt som bör kunna sanktioneras och är inte alltid så effektiva, avskräckande och ändamålsenliga som vore önskvärt. De flesta av problemen hör samman med hur regleringen om tulltillägg är utformad. Överträdelse vid export av varor kan exempelvis inte sanktioneras med tulltillägg, eftersom tull inte tas ut. Om tullsatsen vid import av varor är låg blir även tulltillägget lågt, oavsett överträdelsens karaktär. Överträdelse som har begåtts av någon annan än den som är gäldenär för en tullskuld kan inte leda till tulltillägg för den som har gjort felet.

Det är angeläget att tullagstiftningen följs. Det är bl.a. en förutsättning för att Tullverket ska kunna kontrollera att förbud och villkor vid införsel och utförsel av varor efterlevs och att varorna inte undandras kontroll. Utredningen anser att ett effektivt, avskräckande och proportionerligt sanktionssystem bäst kan åstadkommas om tulltillägg ersätts med en ny administrativ sanktionsavgift. Den kan anpassas efter dagens behov på tullområdet och samtidigt utfor-

mas så att förutsättningarna för företag som bedriver laglig internationell handel beaktas. Utredningen föreslår därför att det införs en ny sanktionsavgift som ersätter regleringen om tulltillägg. Sanktionsavgift ska tas ut på någon av de tre grunder som redovisas i det följande.

Sanktionsavgift när tull eller annan skatt har undandragits

Sanktionsavgift ska tas ut om en oriktig uppgift har lämnats till ledning för ett beslut om fastställande av tull eller annan skatt, eller om en skyldighet att deklarerat skriftligen eller elektroniskt har underlåtit. Sanktionsavgift ska också tas ut om en oriktig uppgift har lämnats i ett ärende som avser omprövning, återbetalning eller eftergift av tull eller i ett överklagat ärende. Det förutsätts att tull eller annan skatt skulle ha undandragits, om den oriktiga uppgiften godtagits eller om underlåtenheten att deklarerat inte hade upptäckts. Sanktionsavgift på den aktuella grunden har betydande likheter med tulltillägg. Det finns emellertid även skillnader. Vad som anses vara en oriktig uppgift ges exempelvis ett bredare tillämpningsområde. Avgiften är 20 procent av den undandragna uppbörden. Den är dock 5 procent när det gäller mervärdesskatt som får dras av vid redovisning av skatt enligt mervärdesskattelagen. Om sanktionsavgift beslutas inom två år från ett tidigare beslut om sanktionsavgift på samma grund ska en förhöjd avgift tas ut. Den är 40 respektive 10 procent av den undandragna uppbörden. Den förhöjda avgiften ska inte tas ut av den som har status som godkänd ekonomisk aktör.

Sanktionsavgift när tullkontroll har försvårats

Sanktionsavgift ska vidare tas ut om en bestämmelse i tullagstiftningen har överträtts och det har medfört att en vara undandragits från tullövervakning eller att Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll på något annat sätt har försvårats. Vid överträdelse som har medfört att en vara undandragits från tullövervakning ska sanktionsavgiften bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor. Vid överträdelse som på något annat sätt har försvårat Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll ska sanktionsavgiften

bestämmas till lägst 2 000 kronor och högst 100 000 kronor. När beloppet bestäms ska särskild hänsyn tas till

- hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser,
- vad den avgiftsskyldige gjort för att begränsa verkningarna av överträdelsen,
- vad som är känt om den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden, och
- om den avgiftsskyldige tidigare har ålagts att betala en sanktionsavgift på samma grund.

Sanktionsavgift när skyldigheter enligt ett tillstånd inte har fullgjorts

Sanktionsavgift ska dessutom tas ut vid överträdelser som innebär att någon har brutit mot en skyldighet som följer av ett tillstånd som Tullverket har beslutat. Avgiften är 5 000 kronor. Om sanktionsavgift beslutas inom två år från ett tidigare beslut om sanktionsavgift på samma grund ska en förhöjd avgift om 10 000 kronor tas ut. Den förhöjda avgiften tas inte ut av den som har status som godkänd ekonomisk aktör.

Mer om sanktionsavgiftens utformning

Sanktionsavgift ska tas ut av den som har gjort sig skyldig till överträdelsen och ska grundas på strikt ansvar. Avgift ska emellertid bara tas ut om det klart framgår att förutsättningarna för avgift är uppfyllda. Sanktionsavgift ska inte tas ut om den som har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att deklarerera på eget initiativ har rättat felet eller fullgjort deklarationsskyldigheten. Den ska inte heller tas ut om överträdelsen är obetydlig. Avgiften ska sättas ner om överträdelsen är ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Tullverket ska besluta om sanktionsavgift.

Förseningsavgiften höjs och kan tas ut i fler fall

Utredningen föreslår att förseningsavgiften för att inte ge in kompletterande deklaration höjs till 625 kronor eller, om deklarationen inte ges in trots uppmaning, till 1 250 kronor. Det föreslås att den som inte ger in avräkningsnota i rätt tid ska påföras förseningsavgift med 1 000 kronor för den första dagen. Beloppet höjs med ytterligare 1 000 kronor för varje påföljande dag till och med den femte dagen. Därefter kan sanktionsavgift aktualiseras.

Ett uttryckligt förbud mot dubbelprövning

Ett förbud mot dubbelprövning föreskrivs dels i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, dels i EU:s rättighetsstadga. Förbudet innebär att samma person inte ska kunna lagföras eller straffas vid olika tillfällen för samma brott. Sedan år 2016 kommer förbudet till uttryck i systemet med skattetillägg och skattebrott. Regleringen infördes för att säkerställa att samma person inte riskerar att straffas eller prövas för samma gärning i två olika förfaranden.

Sanktionsavgift ska enligt utredningens förslag beslutas av Tullverket. Straffrättsligt ansvar prövas som huvudregel av allmän domstol på talan av åklagare. Sanktionerna påförs alltså i skilda förfaranden. Med en ordning av det slaget måste det säkerställas att samma person inte döms till straffrättsligt ansvar och påförs sanktionsavgift för samma brott i olika förfaranden. Utredningen bedömer att risken för att en person både straffas och påförs sanktionsavgift för samma felaktighet eller passivitet är liten på tullområdet. I undantagsfall kan det emellertid inträffa, exempelvis om den som har gjort fel är en enskild näringsidkare. Utredningen föreslår därför att det införs regler som hindrar dubbelprövning. Det införs även regler som hindrar att samma person drabbas av fler än en administrativ sanktion för samma felaktighet eller passivitet.

Utredningens övriga förslag

Självständigt förverkande

2020 års förverkandeutredning föreslår att en ny förverkandeform, självständigt förverkande av brottsvinster, införs. Självständigt för-

verkande förutsätter inte att det kan visas att någon har begått ett konkret brott. I stället bygger regleringen på en mer generell bedömning att det som begärs förverkat härrör från brottslig verksamhet. Självständigt förverkande får beslutas utan samband med något brott, om det kan visas att egendomen härrör från brottslig verksamhet. Enligt huvudregeln ska en utredning om självständigt förverkande inledas av allmän åklagare. Åklagaren kan begära biträde av bl.a. Polismyndigheten för att genomföra utredningen. I vissa fall får en polisman inleda en utredning om självständigt förverkande. Åklagaren ska då skyndsamt överta utredningen.

Självständigt förverkande kan aktualiseras i Tullverkets verksamhet. Ett exempel är om det vid en kroppsvisitation vid misstanke om smuggling påträffas stora mängder kontanter som varken kan knytas till det aktuella brottet eller till personens inkomster eller förmögenhet. Tullverket och tulltjänstemän kan i dag biträda åklagare vid utredning av förverkande på grund av brott och utvidgat förverkande. Det är naturligt att Tullverket också kan biträda åklagaren vid utredning av självständigt förverkande. Utredningen föreslår därför en sådan ordning. En tulltjänsteman ska, i likhet med en polisman, få inleda en utredning om självständigt förverkande.

Användning av förverkad egendom

Tullverkets hundekipage utgör ett effektivt hjälpmedel i myndighetens arbete. Hundarna används framför allt för att upptäcka narkotikasmuggling. Det är nödvändigt att hundarna får utbildning och kontinuerlig träning. Med rätt träning kan hundarna upptäcka även t.ex. vapen, explosiva varor och pengar. I utbildningen för tulltjänstemän ingår det utbildning om bl.a. narkotika, vapen och ammunition. Tulltjänstemännen utbildas också i hur varor kan gömmas i t.ex. ombyggda fordon. Brottsbekämpande myndigheter har i dag möjlighet att, efter beslut av Läke-medelsverket, inneha förverkad narkotika i utbildningssyfte. Tullverket får inte inneha några andra förverkade varor i det syftet.

Tullverket har ett tydligt behov av att kunna använda förverkad egendom för hundträning och utbildning av personal. Samma behov finns hos vissa andra myndigheter, bl.a. Polismyndigheten. Utredningen föreslår därför en ny, generell regel som ger brottsbekäm-

pande myndigheter möjlighet att, efter särskilt beslut, behålla förverkad egendom för utbildning av sökhundar och personal och för forensiska ändamål. Den särskilda regleringen i fråga om narkotika ändras dock inte.

Ett effektivare arbete mot utförelse av stöldgods

Ett växande samhällsproblem

Den gränsöverskridande tillgreppsbrottligheten är omfattande. Internationella brottsnätverk står för en stor andel av brottsligheten. Nätverkens verksamhet har en betydande negativ påverkan på samhället, bl.a. i form av en minskad upplevd trygghet och minskad tilltro till staten och rättsväsendet. Brottsvinster används inte sällan till att utveckla den brottsliga verksamheten, driva företag och köpa fastigheter i Sverige. Olika delar av samhällssystemet utnyttjas systematiskt i brottsliga syften och bidrar till framväxten av en svart marknad. Legala företagsstrukturer och utsatta människor utnyttjas för brottslig verksamhet. Det faktum att stöldgodset normalt snabbt förs ut ur landet innebär att målsägandenas förutsättningar att få tillbaka det stulna riskerar att gå om intet. Internationella brottsnätverk är även inblandade i andra typer av brottslighet, bl.a. bedrägeri, folkbokföringsbrott, brott mot utlänningslagen, narkotikabrott, människohandel och olaga tvång.

Bekämpningen av utförelse av stöldgods behöver prioriteras

Den gränsöverskridande tillgreppsbrottligheten kan med rätt insatser förväntas minska i omfattning. Det som behövs är att det görs fler ingripanden mot den. Polismyndigheten eller Tullverket, eller båda myndigheterna, måste få i uppdrag att särskilt rikta in sig på brottsligheten, om den ska kunna begränsas. Myndigheterna måste också få det tillskott av resurser som krävs, alternativt besked om vilka mindre angelägna uppgifter som bör prioriteras ner. En effektivare bekämpning av brottsligheten i fråga kräver alltså mer än lagändringar, även om det också behövs.

Det införs ett nytt brott som benämns utförselhäleri

Utredningen föreslår att det införs ett nytt brott som syftar till att utförsel av stöldgods ska kunna bekämpas effektivare än i dag. Det är inte lämpligt att utforma brottet som ett smugglingsbrott. Brottet utformas i stället som en kvalificerad form av häleri och förs in i brottsbalken. Straffansvar träffar den som på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande tar befattning med något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott, om syftet är att det ska föras ut ur landet. Det nya brottet delas in i två grader, som betecknas utförselhäleri respektive grovt utförselhäleri. Straffet för utförselhäleri ska vara fängelse i högst två år och för grovt utförselhäleri fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Ringa fall av utförselhäleri bedöms som häleriförseelse.

Nya befogenheter för att upptäcka utförselhäleri

Tullverket bör ges en aktiv roll i bekämpningen av utförselhäleri. Tullverkets uppgift ska vara att upptäcka brottsligheten och ingripa mot den för att förhindra att stöldgodset förs ut ur landet. En tulltjänsteman ges därför nya befogenheter att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel i gränsnära områden. Åtgärderna får vidtas i direkt samband med en in- eller utresa och endast i den utsträckning det behövs för att upptäcka brottslig verksamhet som innefattar utförselhäleri eller grovt utförselhäleri. Att utreda brottet föreslås däremot vara en fråga för Polismyndigheten. Bekämpningen av utförselhäleri och grovt utförselhäleri föreslås ingå i Tullverkets direkta brottsbekämpning. Det innebär att Tullverket och en tulltjänsteman har samma befogenheter som när exempelvis smuggling upptäcks. Om Tullverket har upptäckt ett utförselhäleri eller grovt utförselhäleri, ska förundersökningen om brottet emellertid genast överlämnas till Polismyndigheten eller allmän åklagare.

Förtida förstöring av omhändertagen egendom

Tullverket tar hand om en mängd varor som av olika skäl inte får föras in i eller ut ur landet. Det kan t.ex. röra sig om hundratals liter av olika alkoholhaltiga drycker eller tusentals liter diesel. Vid miss-

tanke om brott tas egendomen i beslag enligt smugglingslagen. I lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (LPK) finns det bestämmelser om administrativt förverkande av egendom som har omhändertagits enligt den lagen. När ett beslut om förverkande har fått laga kraft ska egendomen säljas eller förstöras. Beslagtagna egendom får i vissa fall förstöras, även om det inte finns ett slutligt avgörande om förverkande. Det gäller dock inte egendom som har omhändertagits med stöd av LPK, trots att värden av sådan egendom kan medföra särskilda problem. Förvaringen av dieselprodukter kan exempelvis skapa miljöproblem och ökad risk för brand. Utredningen föreslår att Tullverket, innan det finns ett beslut om förverkande eller innan ett sådant beslut har fått laga kraft, ska få förstöra egendom som har omhändertagits enligt LPK, om det skäligen kan antas att egendomen kan komma att förverkas och att

- den inte kan vårdas utan fara för att den förstörs,
- värden av den är förenad med alltför stora kostnader, eller
- det annars finns särskilda skäl.

Om värden av det omhändertagna leder till allvarliga arbetsmiljö- eller säkerhetsproblem ska egendomen få förstöras även om det inte skäligen kan antas att den kommer att förverkas.

Om det visar sig att egendomen inte förverkas ska ersättning för den förstörda egendomen utgå med skäligt belopp.

Följdändringar och ikraftträdande

Det krävs följdändringar i smugglingslagen, tullagen och vissa andra författningar. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. De förslag som är direkt kopplade till den nya förverkandelagstiftningen föreslås dock träda i kraft samtidigt som den.

Summary

Remit

The Inquiry's task has been to analyse customs sanctions and take a position on whether they should be changed. This has included the question of whether any new sanction is required, and whether an explicit prohibition of being tried or punished twice should be introduced. The task has also involved taking a position on the issue whether Swedish Customs should be given the possibility to assist public prosecutors in non-conviction-based confiscation and whether Swedish Customs should be able to retain confiscated property for training of customs personnel and search dogs to a greater extent than today. The task has included submitting the necessary proposals for legislation. It has also involved taking a position on whether Swedish Customs should have greater possibilities to check exports of goods, analysing the need and the possibility to make the export of stolen goods a crime and, regardless of the position of the Inquiry, submitting proposals for legislation for how the export of stolen goods can be made a criminal offence.

The Inquiry's proposals concerning the customs sanctions system

Criminal sanctions

The Inquiry considers that criminal law in the area of customs is largely adequately designed. Consequently, no wide-ranging changes need to be made to it. However, some changes are proposed.

A stricter approach to smuggling narcotics for sale

As part of the fight against crimes committed by criminal networks, the range of punishment for ordinary narcotics offences has recently been increased. The special range of punishment, which is imprisonment for a minimum of six months and a maximum of three years, applies if the perpetrator sells narcotics or otherwise handles narcotics intended for sale or takes certain other measures to promote narcotics trafficking. Narcotics offences covered by the special range of punishment cannot be assessed as minor narcotics offences. The amendment means that the range of punishment for narcotics smuggling is now less severe than that for similar narcotics offences.

A central part of the activities and sources of income of criminal networks is the smuggling and trafficking of narcotics. Narcotics smuggling often involves relatively small quantities of narcotics, regardless of whether the narcotics are intended for sale. Such crimes currently result in relatively mild sanctions. In many cases, pure chance may determine whether a person is caught with narcotics intended for sale on arrival in Sweden, and is consequently prosecuted and convicted for narcotics smuggling, or the narcotics possession is discovered when the person is already in the country, and is consequently prosecuted and convicted for ordinary narcotics offence. On these grounds, the Inquiry proposes that, in the same way as for ordinary narcotics offences, a special range of punishment be introduced for ordinary narcotics smuggling if the narcotics are intended for sale. It should not be possible to deem such offences to be minor narcotics smuggling.

Smuggling Act and Customs Act streamlined

The Act (2000:1225) on penalties for smuggling (the Smuggling Act) provides sanctions for a number of different import and export provisions contained in other statutes. The Customs Act (2016:253) complements EU customs legislation. The Smuggling Act regulates smuggling, customs offences and unlawful handling of smuggled goods. Customs offences are certain infringements of customs legislation such as the intentional submission of an incorrect declaration for customs clearance, thereby creating a risk of evasion of customs duties, other taxes or charges. However, petty customs offen-

ces are regulated by the Customs Act. This Act also regulates non-criminal sanctions in the field of customs. The Inquiry considers that customs offences also have their natural place in the Customs Act. It is therefore proposed to move these provisions from the Smuggling Act to the Customs Act without any substantive changes. This would lead to clearer, more transparent legislation. A new type of offence – unlawful handling of goods subject to customs duty – is introduced in the Customs Act. The provision corresponds to the provisions of the Smuggling Act on unlawful handling of smuggled goods when the predicate offence is a customs offence. It is proposed that minor customs offences be given the special designation minor customs offences.

Non-criminal sanctions

Current non-criminal sanctions

Customs surcharges are levied for certain infringements of customs legislation that have resulted in evasion of customs duties or other taxes. The charge is levied as a proportion of the amount evaded, usually 20 per cent. A late submission charge is levied for those who do not submit a supplementary declaration on time. The charge is SEK 500 or, if the declaration is not submitted despite a request, SEK 1,000.

A new pecuniary sanction replaces the provision on customs surcharges

EU law requires customs sanctions to be effective, proportionate and dissuasive. Current non-criminal sanctions do not cover everything that should be sanctionable and are not always as effective, dissuasive and proportionate as would be desirable. Most of the problems are related to the design of the provisions on customs surcharges. For example, infringements concerning the export of goods cannot be sanctioned with customs surcharges as customs duties are not collected. If the duty rate on imports of goods is low, the customs surcharge will also be low, regardless of the nature of the in-

fringement. Infringements by someone other than the debtor of a customs debt cannot lead to a customs surcharge for the offender.

Compliance with customs legislation is essential. This is, among other things, a prerequisite for Swedish Customs to be able to check that prohibitions and conditions linked to the import and export of goods are complied with and that the goods do not evade controls. The Inquiry considers that an effective, dissuasive and proportionate system of sanctions best can be achieved by replacing customs surcharges with a new non-criminal pecuniary sanction. This can be adapted to current needs of the customs authorities, while taking into account the conditions of companies engaged in lawful international trade. The Inquiry consequently proposes that a new pecuniary sanction be introduced to replace the provision on customs surcharges. The pecuniary sanction shall be levied on one of the three grounds set out below.

Pecuniary sanction for evasion of customs duties or other taxes

A pecuniary sanction shall be levied where incorrect information has been submitted in support of a decision to assess customs duties or other taxes, or for failure to meet an obligation to make a written or electronic declaration. A pecuniary sanction shall also be levied where incorrect information has been submitted in a case concerning reassessment of, repayment of or emission from duties or in an appeal. It is assumed that customs duties or other taxes would have been evaded if the incorrect information had been accepted or if the failure to declare had not been detected. A pecuniary sanction on this basis has significant similarities to a customs surcharge. There are however differences. For example, a broader scope is applied regarding what is to be incorrect information. The sanction is 20 per cent of the evaded duty or tax except in the case of VAT that may be deducted when accounting for tax under the VAT Act. In that case the sanction is 5 per cent. If a pecuniary sanction is imposed within two years of a previous pecuniary sanction decision on the same grounds, an increased sanction shall be levied. This is 40 or 10 per cent of the evaded duty or tax, respectively. The increased sanction shall not be levied from a holder of the status of authorised economic operator.

Pecuniary sanction when customs control has been impeded

A pecuniary sanction shall also be levied if a provision of the customs legislation has been infringed and this has resulted in goods having evaded customs supervision or Swedish Customs' ability to carry out customs control having been impeded in some other way. For infringements that have resulted in goods having evaded customs supervision, the pecuniary sanction shall be set at a minimum of SEK 5,000 and a maximum of SEK 500,000. For infringements that have impeded Swedish Customs' ability to carry out customs control in some other way, the pecuniary sanction shall be set at a minimum of SEK 2,000 and a maximum of SEK 100,000. In setting the amount, the following should be considered in particular:

- the severity of the infringement and the importance of the provision to which the infringement relates,
- what the person liable to pay the pecuniary sanction has done to mitigate the effects of the infringement,
- what is known about the financial circumstances of the person liable to pay the pecuniary sanction; and
- whether the person liable to pay the pecuniary sanction has previously been ordered to pay a pecuniary sanction on the same grounds.

Pecuniary sanction for failure to comply with obligations under an authorisation

In addition, a pecuniary sanction shall be levied in the event of infringements that entail a person having failed to comply with an obligation arising from an authorisation granted by Swedish Customs. The sanction is SEK 5,000. If a pecuniary sanction is imposed within two years of a previous pecuniary sanction decision on the same grounds, an increased sanction of SEK 10,000 shall be levied. The increased sanction should not be levied from a holder of the status of authorised economic operator.

More about the design of the pecuniary sanction

A pecuniary sanction shall be levied from the person responsible for the infringement and shall be based on strict liability. A sanction shall however only be levied if the conditions for a sanction clearly are met. A pecuniary sanction shall not be imposed if the person who has submitted incorrect information or failed to make a declaration has, on his own initiative, corrected the error or met the obligation to make a declaration. Nor should it be levied if the infringement is insignificant. The sanction shall be reduced if the infringement is excusable or if it would otherwise be unreasonable to levy the full amount of the sanction. Swedish Customs will make decisions regarding pecuniary sanctions.

The late submission charge is increased and may be levied in more cases

The Inquiry proposes that the late charge for not submitting a supplementary declaration be increased to SEK 625 or, if the declaration is not submitted despite a request, to SEK 1,250. It is proposed that a person who fails to submit a bill of discharge on time be charged a late submission charge of SEK 1,000 for the first day. The amount is increased by a further SEK 1,000 for each subsequent day up to and including the fifth day. A pecuniary sanction may subsequently be levied.

An explicit prohibition on being tried or punished twice

A prohibition on being tried or punished twice for the same offence is prescribed in Protocol no. 7 to the ECHR and in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The prohibition means that the same person cannot be tried or punished on different occasions for the same offence. Since 2016, the prohibition has been reflected in the system of tax surcharges and tax offences. The regulation was introduced to ensure that the same person does not risk being punished or tried for the same offence in two different proceedings.

According to the Inquiry's proposal, a pecuniary sanction will be decided by Swedish Customs. Criminal liability is, as a general rule, examined by a general court in an action brought by a prosecutor. The sanctions are thus imposed in separate proceedings. With such an arrangement it must be ensured that the same person is not both convicted and has a pecuniary sanction imposed for the same offence in different proceedings. The Inquiry considers that the risk of a person being both punished and having a pecuniary sanction imposed for the same error or inaction is low in the field of customs. However, in exceptional cases this may occur, for example if the person who has committed the error is a sole trader. The Inquiry therefore proposes that rules be introduced to prevent a person from being tried and punished twice for the same offence. Rules are also suggested to prevent the same person from being subject to more than one non-criminal sanction for the same error or inaction.

The Inquiry's other proposals

Non-conviction-based confiscation

The 2020 Confiscation Inquiry has proposed a new form of confiscation, non-conviction-based confiscation of the proceeds of crime, to be introduced. Non-conviction-based confiscation does not require proof that a specific offence has been committed. Instead, the provision is based on a more general assessment that the confiscation request concerns property originating from criminal activity. Non-conviction-based confiscation may be decided without any connection to an offence if it stands clear that the property originates from criminal activity. As a general rule, a non-conviction-based confiscation investigation is initiated by the public prosecutor. The prosecutor may request the assistance of other parties such as the Swedish Police Authority, to conduct the investigation. In certain cases, a police officer may initiate an investigation on non-conviction-based confiscation. The prosecutor should then promptly take over the investigation.

Non-conviction-based confiscation may occur in the operations of Swedish Customs. For example, this may be the case if, in a body search of a person suspected of smuggling, large amounts of cash are found that cannot be linked to the offence in question or to the per-

son's income or wealth. Swedish Customs and customs officers may currently assist prosecutors in investigations on confiscation on account of offences and extended confiscation. It is natural for Swedish Customs to also be able to assist prosecutors in investigations on non-conviction-based confiscation. The Inquiry therefore proposes such an arrangement. A customs officer should, like a police officer, be able to initiate a non-conviction-based confiscation investigation.

Use of confiscated property

Swedish Customs' search dogs and handlers are an effective aid in the authority's work. The dogs are mainly used to detect narcotics smuggling. It is necessary for the dogs to receive initial and continuous training. With proper training, the dogs can also detect items such as weapons, explosives and money. The training for customs officers includes training in items such as narcotics, weapons and ammunition. Customs officers are also trained in how goods may be concealed in places such as converted vehicles. Law enforcement authorities are currently able, following a decision by the Medical Products Agency, to hold confiscated narcotics for training purposes. Swedish Customs may not hold any other confiscated goods for this purpose.

Swedish Customs has a clear need to be able to use confiscated property for training of staff and dogs. The same need exists at some other authorities, such as the Swedish Police Authority. The Inquiry consequently proposes a new general rule allowing law enforcement authorities to retain confiscated property to train search dogs and staff and for forensic purposes, subject to a special decision. However, the relevant special rules on narcotics remain unamended.

More effective action against export of stolen goods

A growing societal problem

Cross-border unlawful appropriation is widespread. International criminal networks account for a large proportion of these crimes. The activities of these networks have a significant negative impact

on society, including lower levels of perceived safety and confidence in the State and the legal system. Proceeds of crime are often used to develop criminal activities, run businesses and buy property in Sweden. Different parts of the social system are systematically exploited for criminal purposes, contributing to the emergence of a black market. Legal corporate structures and vulnerable people are exploited for criminal activities. The fact that the stolen goods are normally quickly exported from Sweden means that the injured parties' chances of recovering the stolen goods may be completely lost. International criminal networks are also involved in other types of crime, including fraud, national registration offences, offences under the Aliens Act, narcotics offences, human trafficking and unlawful coercion.

The fight against export of stolen goods needs to be prioritised

With the right efforts, cross-border unlawful appropriation can be expected to decrease in scale. This can be achieved with greater intervention. The Swedish Police Authority or Swedish Customs, or both authorities, must be tasked with specifically targeting these crimes, if they are to be limited. The authorities must also be given the necessary additional resources or be informed which less urgent tasks should receive lower priority. Consequently, while legislative amendments are required to fight these crimes more effectively, other measures are also needed.

A new offence called export of stolen goods is introduced

The Inquiry proposes a new crime aimed at fighting the export of stolen goods more effectively than at present. It is not appropriate to word the crime as a smuggling offence. The crime is instead worded as a qualified form of dealing in stolen goods and is included in the Swedish Criminal Code. Criminal liability is incurred by anyone who, in a manner likely to impede restoration, takes possession of something that may reasonably be assumed to have been taken from another person by means of an offence, if the purpose is to export it from the country. The new crime is divided into two levels of severity, worded as export of stolen goods and gross export of stolen

goods. The penalty for export of stolen goods will be imprisonment for a maximum of two years and for gross export of stolen goods, imprisonment for a minimum of six months and a maximum of six years. Minor cases of export of stolen goods are deemed to be petty dealing in stolen goods.

New powers to detect export of stolen goods

Swedish Customs should be given an active role in the fight against export of stolen goods. The role of Swedish Customs should be to detect and intervene in crime to prevent stolen goods from being exported from Sweden. Customs officers are therefore given new powers to conduct body searches and to search means of transport in borderline areas. The measures may be taken in direct connection with an entry or exit and only to the extent necessary for the detection of criminal activities involving export of stolen goods or gross export of stolen goods. Investigation of the crime, however, is proposed to be a matter for the Swedish Police Authority. The fight against export of stolen goods and gross export of stolen goods is proposed to be part of the direct law enforcement by Swedish Customs. This means that Swedish Customs and a customs officer have the same powers as when, for example, smuggling is detected. However, if Swedish Customs has detected export of stolen goods or gross export of stolen goods, the preliminary investigation of the crime must immediately be handed over to the Swedish Police Authority or a public prosecutor.

Premature destruction of seized property

Swedish Customs seizes a wide range of goods that for various reasons are not permitted to be imported into or exported from Sweden, such as hundreds of litres of various alcoholic beverages or thousands of litres of diesel. If an offence is suspected, the property is seized under the Smuggling Act. The Act (1998:506) on excise duty checks on consignments of alcoholic goods, tobacco products and energy products (LPK) contains provisions on the administrative confiscation of property seized under the Act. When a confiscation decision has become legally binding, the property must be

sold or destroyed. Seized property may sometimes be destroyed even if there is no final decision on confiscation. This does however not apply to property seized under LPK, although keeping such property may pose particular problems. For example, the storage of diesel products may cause environmental problems and an increased risk of fire. The Inquiry proposes that, before a decision to confiscate property has been made or before such a decision has become legally binding, Swedish Customs will be permitted to destroy property that has been seized under LPK if it can reasonably be assumed that the property will be confiscated and that

- it cannot be kept without a risk of its destruction,
- keeping it entails excessive costs; or
- there are other special grounds.

If keeping seized property leads to serious health and safety problems, the property may be destroyed even if it may not reasonably be assumed that it will be confiscated.

If it turns out that the property is not confiscated, a reasonable amount of compensation for the destroyed property must be paid.

Consequential changes and entry into force

Consequential changes in the Smuggling Act, the Customs Act and certain other statutes are required. It is proposed that the proposals enter into force on 1 July 2025. However, the proposals directly linked to the new confiscation legislation are proposed to enter into force at the same time as this legislation.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken

dels att 9 kap. 7 § och 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 9 kap. 6 a §¹, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 a §

Den som, på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande, tar befattning med något som skäliken kan antas vara frånhänt annan genom brott, i syfte att föra det ur landet, döms för utförselhäleri till fängelse i högst två år.

Om brottet är grovt döms för grovt utförselhäleri till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett betydande värde, ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller annars varit av särskilt farlig art.

¹ Tidigare 9 kap. 6 a § upphävd genom 2014:308.

7 §²

Är brott som avses i 6 § att anse som ringa, döms för häleri-förseelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

För häleriförseelse *skall* också dömas den som

1. i annat fall än som avses i 6 § andra stycket på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande förvärvar eller mottar något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott,

2. i fall som avses i 6 § första stycket inte insåg men hade skälig anledning att anta att brott förelåg, eller

3. på sätt som anges i 6 § första stycket 1 medverkat vid det brott varigenom egendomen frånhändes annan och inte insåg men hade skälig anledning att anta att brott förövades.

Är brott som avses i 6 § *eller 6 a §* att anse som ringa, döms för häleriförseelse till böter eller fängelse i högst sex månader.

För häleriförseelse *ska* också dömas den som

11 §³

För försök eller förberedelse till bedrägeri, grovt bedrägeri, olovlig befattning med betalningsverktyg, grov olovlig befattning med betalningsverktyg, utpressning, ringa utpressning, grov utpressning, ocker, grovt ocker, häleri *eller* grovt häleri och för stämpling till grovt bedrägeri, grov utpressning, häleri *eller* grovt häleri döms det till ansvar enligt 23 kap. Bestämmelserna i 23 kap. 3 § ska dock inte gälla i fråga om försök till utpressning, ringa utpressning eller grov utpressning. För försök till subventionsmissbruk eller grovt subventionsmissbruk och för förberedelse till grovt ford-

För försök eller förberedelse till bedrägeri, grovt bedrägeri, olovlig befattning med betalningsverktyg, grov olovlig befattning med betalningsverktyg, utpressning, ringa utpressning, grov utpressning, ocker, grovt ocker, häleri, grovt häleri, *utförselhäleri eller grovt utförselhäleri* och för stämpling till grovt bedrägeri, grov utpressning, häleri, grovt häleri, *utförselhäleri eller grovt utförselhäleri* döms det till ansvar enligt 23 kap. Bestämmelserna i 23 kap. 3 § ska dock inte gälla i fråga om försök till utpressning, ringa utpressning eller grov utpressning. För försök till subventionsmissbruk eller grovt subventionsmissbruk och

² Senaste lydelse 1991:451.

³ Senaste lydelse 2023:187.

ringsbedrägeri döms det också för förberedelse till grovt ford-
till ansvar enligt 23 kap. ringsbedrägeri döms det också
till ansvar enligt 23 kap.

Som för förberedelse till bedrägeri eller grovt bedrägeri döms den
som för att bedra försäkringsgivare eller annars med uppsåt att begå
bedrägeri skadar sig eller någon annan till person eller egendom.
Detsamma ska gälla, om någon med samma uppsåt försöker åstad-
komma sådan skada. Har han eller hon innan skadan uppstått frivil-
ligt avstått från att fullfölja gärningen, ska han eller hon inte dömas
till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69)

Härigenom föreskrivs att 1 § skattebrottslagen (1971:69) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2022:48

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag gäller i fråga om skatt och, om så särskilt föreskrivs, annan avgift till det allmänna som inte betecknas som skatt.

Lagen tillämpas inte i fråga om

1. gärningar som är belagda med straff i lagen (2000:1225) om straff för smugpling,
1. gärningar som är belagda med straff i lagen (2000:1225) om straff för smugpling *eller i tullagen (2016:253)*,
2. skatt enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter, och
3. skattetillägg, ränta, dröjsmålsavgift, förseningsavgift eller liknande avgift.

I tullbefogenhetslagen (2024:000) finns bestämmelser om utredning och lagföring av brott som avses i 2–4 §§, om brottet rör skatt enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2022:155) om tobaksskatt eller lagen (2022:156) om alkoholskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁴

Om det inte är uppenbart oskäligt, ska följande egendom tas i förvar:

1. egendom som har frånhänts någon genom brott och som anträffats hos någon annan som uppenbart saknar rätt till egendomen,

2. egendom som har anträffats utan att vara i någons besittning, om varken ägaren eller någon annan som har rätt till egendomen är känd,

3. egendom som har förvärvats eller tagits emot under förhållanden som anges i 9 kap. 6 § andra stycket eller 7 § andra stycket 1 brottsbalken, och

3. egendom som har förvärvats eller tagits emot under förhållanden som anges i 9 kap. 6 § andra stycket eller 7 § andra stycket 1 brottsbalken,

4. egendom som har varit föremål för brott som avses i 9 kap. 6 a § brottsbalken, och

4. egendom som har varit föremål för brott som avses i 7 § eller, när det gäller näringspenningtvätt, 8 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

5. egendom som har varit föremål för brott som avses i 7 § eller, när det gäller näringspenningtvätt, 8 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

Första stycket tillämpas också om varken ägaren eller någon annan som har rätt till egendomen gör anspråk på den.

Bestämmelser om förfarandet med egendom som tagits i förvar enligt första eller andra stycket och om rätt för ägare som senare blir känd, eller för någon annan som har rätt till egendomen, att få egendomen utlämnad till sig eller att få ersättning finns i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

⁴ Senaste lydelse 2015:437.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

dels att 6 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Sådan förverkad egendom som anges i 5 § och som enligt ett särskilt beslut behövs för utbildning av en brottsbekämpande myndighets personal eller sökbundar eller för forensiska ändamål får, om inte annat är föreskrivet, behållas av den brottsbekämpande myndigheten.

Det finns särskilda bestämmelser om innehav av viss egendom i lagen (1991:680) om kontroll av narkotika, lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

6 §⁵

Egendom som inte har sålts enligt 4 § eller oskadliggjorts enligt 5 § skall säljas genom den förvarande myndighetens försorg. Kan egendomen inte säljas får den förstöras.

Egendom som inte har sålts enligt 4 §, oskadliggjorts enligt 5 § eller tagits om hand enligt 5 a § ska säljas genom den förvarande myndighetens försorg. Kan egendomen inte säljas får den förstöras.

⁵ Senaste lydelse 2005:295.

11 §⁶

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *meddelar* närmare föreskrifter om

1. sättet för kungörande enligt 2–2 b §§,
2. *myndighets förfarande* med egendom som avses i denna lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* närmare föreskrifter om

- 2–2 b §§,
2. *förfarandet* med egendom som avses i denna lag, *och*
3. *hanteringen av sådan egendom som kräver särskild bevaring.*

Regeringen får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vilka myndigheter som får ta om hand egendom enligt 5 a §, när sådan egendom ska förstöras och vad som i övrigt ska gälla för sådan egendom.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

⁶ Senaste lydelse 2009:1172.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁷

Medel som anges i 1 § får inte annat än för medicinskt eller vetenskapligt ändamål

1. införas till landet,
2. överlätas,
3. framställas,
4. förvärvas i överlåtelsesyfte,
5. bjudas ut till försäljning,
6. innehas, eller
7. brukas.

Den myndighet som regeringen bestämmer får, utan hinder av det som sägs i första stycket, för utbildningsändamål eller för forensiska ändamål inneha medel som anges i 1 § och som är förverkade.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

⁷ Senaste lydelse 1999:44.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

Härigenom föreskrivs att 4 b § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 b §⁸

Ett krav avseende tillgångar som enligt en lagakraftvunnen dom har varit föremål för brott enligt 9 kap. 6 eller 7 § brottsbalken eller 3, 4, 5 eller 6 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, ska inte ge rätt till ersättning från insättningsgarantin.

Ett krav avseende tillgångar som enligt en lagakraftvunnen dom har varit föremål för brott enligt 9 kap. 6, 6 a eller 7 § brottsbalken eller 3, 4, 5 eller 6 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, ska inte ge rätt till ersättning från insättningsgarantin.

Om åtal har väckts för brott som avses i första stycket avseende en viss insättning och ersättning begärs för insättningen, ska garantimyndigheten besluta att ersättning tills vidare inte ska betalas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

⁸ Senaste lydelse 2014:310.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter⁹

dels att 5 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 17 och 18 §§ och närmast före nya 2 kap. 17 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Förtida förstöring

17 §¹⁰

I avvaktan på ett beslut om förverkande enligt 5, 6, 7 eller 14 §, eller om ett sådant beslut inte fått laga kraft, får en tullåklagare eller annan särskilt förordnad tulltjänsteman besluta att egendomen får förstöras, om det skäligen kan antas att den kan komma att förverkas och

1. egendomen inte kan vårdas utan fara för att den förstörs,

2. vården av den är förenad med alltför stora kostnader, eller

3. det annars finns särskilda skäl.

Förstörande enligt första stycket punkten 1 får ske även om det inte skäligen kan antas att egendomen kan komma att förverkas, om vården av den medför allvarliga

⁹ Förslag till ändring av lagens rubrik finns i SOU 2022:48.

¹⁰ Numreringen av paragraferna utgår från förslagen i SOU 2022:48.

arbetsmiljö- eller säkerhetsproblemen.

18 §

Om egendom som har förstörts med stöd av 17 § inte förverkas, har ägaren eller annan rättsinnehavare rätt till ersättning med skäligt belopp.

5 kap.

1 §¹¹

Den som uppsåtligen i strid med 1 kap. 6 §

1. förflyttar punktskattepliktiga varor inom Sverige,
2. för in punktskattepliktiga varor till Sverige från ett område som tillhör Europeiska unionens punktskatteområde, eller
3. för ut punktskattepliktiga varor från Sverige

och därigenom ger upphov till fara för att en myndighets kontrollverksamhet med avseende på varuförflyttningen allvarligt försvåras döms, om inte gärningen är belagd med straff i lagen (2000:1225) om straff för smuggling, för olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om brottet är att anse som ringa döms till böter.

och därigenom ger upphov till fara för att en myndighets kontrollverksamhet med avseende på varuförflyttningen allvarligt försvåras döms, om inte gärningen är belagd med straff i lagen (2000:1225) om straff för smuggling *eller i tullagen (2016:253), för olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor* till fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om brottet är att anse som ringa döms till böter.

Den som till Tullverket frivilligt anmäler varor som förflyttas i strid med 1 kap. 6 § för kontroll enligt 2 eller 3 kap. ska inte dömas till ansvar enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

¹¹ Senaste lydelse 2011:290.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:158) om investerarskydd

Härigenom föreskrivs att 14 § lagen (1999:158) om investerarskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 §¹²

Ett krav avseende tillgångar som enligt en lagakraftvunnen dom har varit föremål för brott enligt 9 kap. 6 *eller* 7 § brottsbalken eller 3, 4, 5 eller 6 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, ska inte ge rätt till ersättning från investerarskyddet.

Ett krav avseende tillgångar som enligt en lagakraftvunnen dom har varit föremål för brott enligt 9 kap. 6, 6 *a* *eller* 7 § brottsbalken eller 3, 4, 5 eller 6 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, ska inte ge rätt till ersättning från investerarskyddet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

¹² Senaste lydelse 2014:311.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1225) om straff för smuggling¹³

dels att 8–11 §§ ska upphöra att gälla och rubriken omedelbart före 8 § ska utgå,

dels att 2, 6, 12–15 och 31 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 31 a §, av följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2022:48

Föreslagen lydelse

2 §¹⁴

Vid tillämpning av denna lag ska en vara anses ha förts in till eller ut från landet när den har förts över gränsen för svenskt territorium.

I denna lag förstås med

1. narkotika: sådana varor som anges i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64),

2. vapen: sådana skjutvapen som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen,

3. explosiva varor: sådana varor som anges i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, och

4. tullbehandling: det som föreskrivs i tullagstiftningen om att en vara ska *läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring, bli föremål för ett tullförfarande eller återexporteras* eller bli föremål för åtgärder enligt 3 kap. 6 § tullbefogenhetslagen (2023:000), *då varan förs in till eller ut från landet.*

4. tullbehandling: det som föreskrivs i tullagstiftningen om att en vara *då den förs in till eller ut från landet* ska

a) *vara i tillfällig lagring,*

b) *hänföras till ett tullförfarande,*

c) *återexporteras, eller*

d) *bli föremål för åtgärder enligt 3 kap. 6 § tullbefogenhetslagen (2024:000).*

¹³ Senaste lydelse av 8 § 2021:1152.

¹⁴ Senaste lydelse 2020:901.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹⁵

Om en gärning som avses i 3 § gäller narkotika, döms för narkotikasmuggling till fängelse i högst tre år.

Om brottet är ringa, döms för ringa narkotikasmuggling till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt, döms för grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst två och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en särskilt stor mängd narkotika, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms för synnerligen grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, om gärningen avsett en synnerligen stor mängd narkotika, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

12 §¹⁶

Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om

Om en gärning som avses i 3 § gäller narkotika, döms för narkotikasmuggling till fängelse i högst tre år. *Om narkotikan är avsedd att säljas, döms till fängelse i lägst sex månader och högst tre år.*

Om brottet är ringa, döms för ringa narkotikasmuggling till böter eller fängelse i högst sex månader, *dock inte om gärningen omfattas av första stycket andra meningen.*

Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om

¹⁵ Senaste lydelse 2016:489.

¹⁶ Senaste lydelse 2020:901.

upplåtelse av panträtt i en vara som varit föremål för brott enligt 3–11 §§, döms för olovlig befattning med smuggelgods till böter eller fängelse i högst två år. Gärningen ska inte medföra ansvar, om den är ringa med hänsyn till befattningen, omständigheterna kring denna, egendomens beskaffenhet och värde samt övriga omständigheter.

Om gärningsmannen inte inser men har skäligen anledning att anta att varan varit föremål för brott, döms till böter. Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Ansvar enligt första eller andra stycket ska inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i

- 1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen (1968:64) eller i 2 eller 3 a § narkotikastrafflagen jämförd med dessa bestämmelser,
- 9 kap. 1 eller 1 a § vapenlagen (1996:67), eller
- 29 § andra stycket 2 eller 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

13 §

Om brott som avses i 12 § första stycket är att anse som grovt, döms för grovt olovlig befattning med smuggelgods till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt *skall* det särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, *om gärningen avsett befattning med varor som varit föremål för brott varigenom tull, annan skatt eller avgift till mycket betydande belopp har undandragits det allmänna eller felaktigt återbetalats eller tillgodoräknats*

Vid bedömningen av om brottet är grovt *ska* det särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

någon eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

14 §¹⁷

För försök till smuggling, grov smuggling, narkotikas-
smuggling, ringa narkotika-
smuggling, grov narkotika-
smuggling, synnerligen grov
narkotikas-
smuggling, vapen-
smuggling, ringa vapensmugg-
ling, grov vapensmuggling, syn-
nerligen grov vapensmuggling,
smuggling av explosiv vara, ringa
smuggling av explosiv vara, grov
smuggling av explosiv vara, syn-
nerligen grov smuggling av ex-
plosiv vara, *tullbrott*, *grovt tull-
brott* eller grov olovlig befattning
med smuggelgods samt för för-
beredelse eller stämpling till
grov smuggling, narkotika-
smuggling, grov narkotika-
smuggling, synnerligen grov
narkotikas-
smuggling, vapen-
smuggling, grov vapensmugg-
ling, synnerligen grov vapen-
smuggling, smuggling av explo-
siv vara, grov smuggling av ex-
plosiv vara, synnerligen grov
smuggling av explosiv vara, *grovt
tullbrott* eller grov olovlig befatt-
ning med smuggelgods döms det
till ansvar enligt 23 kap. brotts-
balken. Detsamma gäller för för-
beredelse till ringa narkotika-
smuggling eller ringa vapen-
smuggling.

För försök till smuggling,
grov smuggling, narkotika-
smuggling, ringa narkotika-
smuggling, grov narkotika-
smuggling, synnerligen grov
narkotikas-
smuggling, vapen-
smuggling, ringa vapensmugg-
ling, grov vapensmuggling, syn-
nerligen grov vapensmuggling,
smuggling av explosiv vara, ringa
smuggling av explosiv vara, grov
smuggling av explosiv vara, syn-
nerligen grov smuggling av ex-
plosiv vara eller grov olovlig be-
fattning med smuggelgods samt
för förberedelse eller stämpling
till grov smuggling, narkotika-
smuggling, grov narkotika-
smuggling, synnerligen grov
narkotikas-
smuggling, vapen-
smuggling, grov vapensmugg-
ling, synnerligen grov vapen-
smuggling, smuggling av explo-
siv vara, grov smuggling av ex-
plosiv vara, synnerligen grov
smuggling av explosiv vara eller
grov olovlig befattning med
smuggelgods döms det till an-
svar enligt 23 kap. brottsbalken.
Detsamma gäller för förbere-
delse till ringa narkotikas-
muggling eller ringa vapensmuggling.

¹⁷ Senaste lydelse 2020:901.

15 §¹⁸

Den som frivilligt undanröjer sådan fara som avses i 3 § andra stycket eller 6, 6 a eller 6 b § tillsammans med den bestämmelsen eller i 7 §, döms inte till ansvar enligt den bestämmelsen. *Den som frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att tull, annan skatt eller avgift som avses i 8–11 §§ kan påföras, tillgodoräknas eller återbetalas med rätt belopp, döms inte till ansvar enligt 8–13 §§.*

Den som frivilligt undanröjer sådan fara som avses i 3 § andra stycket eller 6, 6 a eller 6 b § tillsammans med den bestämmelsen eller i 7 §, döms inte till ansvar enligt den bestämmelsen.

31 §¹⁹

Kan brott som avses i

1. 3 eller 4 § eller försök till sådant brott eller 7 § föranleda att en *sådan* avgift som avses i 3 § lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor påförs, *eller*

2. 8 eller 9 § eller försök till sådant brott eller 11 § föranleda att *tulltillägg enligt 5 kap. 5–10 §§ tullagen (2016:253) påförs*

får åtal för brottet väckas endast om det är påkallat av särskilda skäl.

Vad som sägs i första stycket gäller även talan om förverkande enligt 16 §.

Kan brott som avses i 3 eller 4 § eller försök till sådant brott eller *brott som avses i 7 §* föranleda att en avgift *enligt 3 § lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor påförs*, får åtal för brottet väckas endast om det är påkallat av särskilda skäl.

Det som sägs i första stycket gäller även talan om förverkande enligt 16 §.

¹⁸ Senaste lydelse 2020:901.

¹⁹ I SOU 2022:48 har utredningen föreslagit att nuvarande 31 § ska betecknas 21 §. Om förslagen i det betänkandet genomförs bör de här föreslagna ändringarna anpassas till det.

31 a §

Om Tullverket har beslutat att ta ut sanktionsavgift enligt 5 kap. tullagen (2016:253) av en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den felaktighet eller passivitet som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs att 16 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §²⁰

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det.

Tillstånd enligt denna lag behövs inte för hantering av brandfarliga varor som avser transport i sådan rörledning för vilken koncession har meddelats enligt lagen (1978:160) om vissa rörledningar eller enligt naturgaslagen (2005:403). Verksamheten ska dock uppfylla kraven för tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag.

Den myndighet som regeringen bestämmer får, utan hinder av det som sägs i första stycket, för utbildningsändamål eller forensiska ändamål inneha sådan egendom som anges där och som är förverkad.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

²⁰ Senaste lydelse 2016:379.

1.11 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)

Härigenom föreskrivs i fråga om tullagen (2016:253)²¹

dels att 5 kap. och 7 kap. 5–7 §§ ska upphöra att gälla och att rubriken närmast före 7 kap. 5 § ska utgå,

dels att 1 kap. 3 §, 6 kap. 1, 7, 10, 18 och 22 §§ och 7 kap. 9 § och rubrikerna närmast före 6 kap. 7 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 5 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

I denna lag förstås med

tullagstiftning: Europeiska unionens tullagstiftning enligt artikel 5.2 i förordning (EU) nr 952/2013, samt svenska tullförordningar,

tullbehandling: det som föreskrivs i tullagstiftningen om att en vara då den förs in till eller ut från det svenska tullområdet ska

a) vara i tillfällig lagring,

b) hänföras till ett tullförfarande,

c) återexporteras, eller

d) bli föremål för åtgärder enligt 3 kap. 6 § tullbefogenhetslagen (2024:000).

handling: framställning i skrift eller bild och upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas bara med tekniskt hjälpmedel,

det svenska tullområdet: svenskt territorium, och

fordon: transportmedel som är inrättat för färd på marken och inte löper på skenor samt svävare när den framförs över marken.

²¹ Senaste lydelse av
5 kap. 2 § 2021:753
5 kap. 3 § 2022:688
5 kap. 7 § 2023:209.

I övrigt har uttryck som används i denna lag samma betydelse som i förordning (EU) nr 952/2013 och de förordningar som meddelas med stöd av den förordningen.

5 kap. Straff och andra sanktioner

Straff

Tullbrott

1 § Den som, i samband med att en vara förs in till det svenska tullområdet, uppsåtligen underlåter att anmäla varan till tullbehandling, lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att tull eller avgift undandras det allmänna, döms för *tullbrott* till böter eller fängelse i högst två år.

För tullbrott döms också den som uppsåtligen ger upphov till fara för att tull eller avgift undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till honom eller henne själv eller annan genom att

1. i samband med att en vara förs ut ur det svenska tullområdet, förfara så som anges i första stycket eller, efter utförseln, förfoga över varan i strid med vad som förutsatts vid den tullbehandling som skett med anledning av utförseln,

2. under pågående tullbehandling förfoga över en införd vara i strid med det som gäller för denna tullbehandling, eller

3. bryta mot villkor som vid tullbehandling för övergång till fri omsättning har uppställts för befrielse från eller nedsättning av skatt eller avgift.

Denna paragraf är tillämplig endast i fråga om sådana tullar och avgifter som Tullverket ska besluta.

2 § Om ett brott som avses i 1 § är att anse som ringa, döms för *ringa tullbrott* till penningböter.

3 § Om ett brott som avses i 1 § är att anse som grovt, döms för *grovt tullbrott* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen rört mycket betydande belopp, om gärningsmannen

använt falska handlingar eller vilseledande bokföring, om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

4 § Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 1 §, döms för vårdslös tullredovisning till böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Olovlig befattning med tullpliktig vara

5 § Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i en vara som varit föremål för brott enligt 1–4 §§, döms för olovlig befattning med tullpliktig vara till böter eller fängelse i högst två år. Gärningen ska inte medföra ansvar, om den är ringa med hänsyn till befattningen, omständigheterna kring denna, egendomens beskaffenhet och värde samt övriga omständigheter.

Om gärningsmannen inte inser men har skäligen anledning att anta att varan varit föremål för brott, döms till böter. Om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

6 § Om ett brott som avses i 5 § första stycket är att anse som grovt, döms för grov olovlig befattning med tullpliktig vara till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, om gärningen avsett befattning med varor som varit föremål för brott varigenom tull eller avgift till mycket betydande belopp har undandragits det allmänna eller felaktigt återbetalats eller tillgodoräknats någon eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Tullförseelse

7 § För tullförseelse döms till böter den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot

1. en föreskrift i tullagstiftningen,
2. anmälningsskyldigheten i artikel 3 eller redovisningsskyldigheten i artikel 4 i förordning (EU) 2018/1672, i den ursprungliga lydelsen, eller
3. rapporteringsskyldigheten i artikel 18a.4–6 i förordning (EG) nr 515/97, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/1525.

Första stycket gäller också den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett beslut som Tullverket har meddelat med stöd av tullagstiftningen om

1. skyldighet att föra anteckningar och lämna uppgifter om varor som
 - a) förvaras i en anläggning för tillfällig lagring, ett tullager eller en frizon, eller
 - b) omfattas av förenklingar vid tillämpning av ett tullförfarande,
 2. skyldighet i övrigt att lämna en uppgift eller handling till Tullverket, eller
 3. användningen eller förbrukningen av en icke-unionsvara.
- I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

8 § Ansvar för tullförseelse ska inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i 1–6 §§, brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller terroristbrottslagen (2022:666).

Försök, förberedelse och stämpling

9 § För försök till tullbrott, grovt tullbrott eller grov olovlig befattningsmed till tullpliktig vara och för förberedelse eller stämpling till grovt tullbrott eller grov olovlig befattningsmed till tullpliktig vara döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Frivillig rättelse

10 § Den som frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att tull eller avgift som avses i 1–4 §§ kan påföras, tillgodoräknas eller återbetalas med rätt belopp, döms inte till ansvar enligt 1–6 §§.

Särskilda bestämmelser om åtal

11 § Om ett brott som avses i 1 § eller försök till sådant brott eller brott som avses i 2 eller 4 § kan föranleda att sanktionsavgift enligt 14, 16 eller 17 § tas ut, får åtal för brottet väckas endast om det är påkallat av särskilda skäl.

Det som sägs i första stycket gäller även talan om förverkande enligt 13 §.

12 § Allmänt åtal för tullförseelse får väckas endast efter medgivande av Tullverket.

Förverkande

13 § Om en vara har varit föremål för brott enligt 1–6 eller 9 § gäller bestämmelserna om förverkande i 16–18 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Sanktionsavgift

När tull har undandragits

14 § Sanktionsavgift enligt 18 § ska tas ut av den som enligt tulllagstiftningen är skyldig att ge in en skriftlig eller elektronisk tulldeklaration, om denne

1. på något annat sätt än muntligen under förfarandet har lämnat en oriktig uppgift till ledning för ett beslut om fastställande av tull, eller

2. har underlåtit att deklarerera.

Detsamma gäller om den som avses i första stycket har lämnat en sådan uppgift i

1. ett ärende som avser omprövning, återbetalning eller eftergift av tull, eller

2. ett överklagat ärende om tull och uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak.

Sanktionsavgift ska endast tas ut om det klart framgår att tull skulle ha undandragits det allmänna, om

1. den oriktiga uppgiften hade godtagits, eller

2. underlåtenheten att deklarerera inte hade upptäckts.

15 § En uppgift som avses i 14 § ska anses vara oriktig om det klart framgår att

1. en lämnad uppgift är felaktig, eller
2. en uppgift som ska lämnas till ledning för ett beslut om tull har utelämnats.

En uppgift ska dock inte anses vara oriktig om den

1. tillsammans med övriga lämnade uppgifter utgör tillräckligt underlag för att Tullverket ska kunna upptäcka den felaktiga eller utelämnade uppgiften innan varan frigörs enligt artikel 194 i förordning (EU) nr 952/2013, i den ursprungliga lydelsen, eller
2. uppenbart inte kan läggas till grund för ett beslut.

När tullkontroll har försvårats

16 § Sanktionsavgift enligt 19 § ska tas ut av den som har brutit mot en föreskrift enligt tullagstiftningen om det

1. har medfört att en vara undandragits från tullövervakning, eller
2. på något annat sätt har försvårat Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll.

Sanktionsavgift ska endast tas ut om det klart framgår att en sådan föreskrift som avses i första stycket har överträtts.

Om en överträdelse som avses i första stycket föranleder sanktionsavgift enligt 14 § ska sanktionsavgift enligt första stycket inte tas ut. Om det är uppenbart att försvårandet av tullkontroll är allvarigare än undandragandet av tull, ska sanktionsavgift dock tas ut enligt det stycket i stället för sanktionsavgift enligt 14 §.

När en skyldighet enligt ett tillstånd inte har fullgjorts

17 § Sanktionsavgift enligt 20 § ska tas ut av den som har brutit mot en skyldighet enligt ett tillstånd som har beslutats av Tullverket om det klart framgår att skyldigheten inte har fullgjorts.

Sanktionsavgift enligt första stycket ska inte tas ut om överträdelsen föranleder sanktionsavgift enligt 14 eller 16 §. Om det är uppenbart att överträdelsen som avses i första stycket är allvarigare än undandragandet av tull eller försvårandet av tullkontroll, ska

sanktionsavgift dock tas ut enligt det stycket i stället för sanktionsavgift enligt 14 eller 16 §.

Beräkningen av sanktionsavgift

18 § Sanktionsavgift enligt 14 § är tjugo procent av den tull som skulle ha undandragits det allmänna, om

1. den oriktiga uppgiften hade godtagits, eller
2. underlåtenheten att deklarerera inte hade upptäckts.

Sanktionsavgiften är dock fem procent om undandragandet avser mervärdesskatt som får dras av vid redovisning av skatt enligt mervärdesskattelagen (2023:200).

Om sanktionsavgift enligt 14 § tidigare har beslutats och en ny sanktionsavgift ska tas ut enligt den paragrafen, för en överträdelse som har inträffat inom två år från det tidigare beslutet, är avgiften i stället fyrtio procent av den tull som avses i första stycket eller tio procent av den mervärdesskatt som avses i andra stycket. Det förhöjda beloppet gäller dock inte om den som sanktionsavgiften ska tas ut av har status som godkänd ekonomisk aktör enligt artikel 38 i förordning (EU) nr 952/2013, i den ursprungliga lydelsen.

19 § Sanktionsavgift enligt 16 § första stycket 1 ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor. Sanktionsavgift enligt 16 § första stycket 2 ska bestämmas till lägst 2 000 kronor och högst 100 000 kronor.

När avgiftens storlek bestäms ska särskild hänsyn tas till

1. hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser,
2. vad den avgiftsskyldige gjort för att begränsa verkningarna av överträdelsen,
3. vad som är känt om den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden, och
4. om den avgiftsskyldige tidigare har ålagts att betala en sanktionsavgift enligt 16 §.

20 § Sanktionsavgift enligt 17 § är 5 000 kronor.

Om sanktionsavgift enligt 17 § tidigare har beslutats och en ny sanktionsavgift ska tas ut enligt den paragrafen, för en överträdelse

som har inträffat inom två år från det tidigare beslutet, är avgiften i stället 10 000 kronor. Det förhöjda beloppet gäller dock inte om den som sanktionsavgiften ska tas ut av har status som godkänd ekonomisk aktör enligt artikel 38 i förordning (EU) nr 952/2013, i den ursprungliga lydelsen.

När sanktionsavgift inte ska tas ut

21 § Sanktionsavgift ska inte tas ut om den som gjort sig skyldig till en överträdelse som avses i 14 § på eget initiativ har rättat den oriktiga uppgiften eller fullgjort skyldigheten att deklarerat på ett sådant sätt att deklarationen kunnat läggas till grund för ett beslut om fastställande av tull.

Sanktionsavgift ska inte heller tas ut om en överträdelse som avses i 14, 16 eller 17 § är obetydlig.

Förseningsavgift

När kompletterande deklaration har lämnats för sent

22 § Förseningsavgift ska tas ut av den som har deklarerat en vara med ett förenklat förfarande som medför skyldighet att ge in en kompletterande deklaration om denne inte har gett in den kompletterande deklarationen vid den tidpunkt då den senast skulle ha lämnats.

Förseningsavgiften är 625 kronor. Om den som uppmanats att lämna deklaration inte fullgjort sin skyldighet inom den bestämda tiden, är avgiften dock 1 250 kronor.

När avräkningsnota har lämnats för sent

23 § Förseningsavgift ska tas ut av den som inte har lämnat avräkningsnota enligt tullagstiftningen vid den tidpunkt då den senast skulle ha lämnats.

Förseningsavgiften är 1 000 kronor för den första dagen avräkningsnotan är försenad. Beloppet höjs med ytterligare 1 000 kronor för varje påföljande dag upp till och med fem dagar. Om förseningen

överstiger fem dagar, eller om förfarandet har satts i system, tillämpas i stället 17 §.

När förseningsavgift inte ska tas ut

24 § Förseningsavgift ska inte tas ut om den försening som avses i 22 eller 23 § är obetydlig.

Gemensamma bestämmelser för sanktionsavgift och förseningsavgift

Vem som beslutar om sanktionsavgift och förseningsavgift

25 § Frågor om sanktionsavgift och förseningsavgift prövas av Tullverket.

En sanktionsavgift eller förseningsavgift tillfaller staten.

Befrielse från sanktionsavgift eller förseningsavgift

26 § Tullverket ska besluta om hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift eller förseningsavgift om felaktigheten eller passiviteten är ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om

1. den felaktighet eller passivitet som lett till avgiften kan antas ha berott på

a) ålder, hälsa eller liknande förhållanden, eller

b) en felbedömning av reglerna eller betydelsen av de faktiska förhållandena,

2. avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten, eller

3. en oskäligt lång tid har gått efter det att Tullverket har funnit anledning att anta att avgift ska tas ut, utan att den som avgiften gäller kan lastas för dröjsmålet.

Tillfälle till yttrande

27 § Bestämmelser om att den som sanktionsavgiften eller förseningsavgiften ska tas ut av ska underrättas om grunderna för beslutet och få tillfälle att framföra sin ståndpunkt finns i artiklarna 22.6 och 29 i förordning (EU) nr 952/2013.

Preskription m.m.

28 § Ett beslut om sanktionsavgift får inte meddelas om den som avgiften ska tas ut av inte har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum.

Ett beslut om sanktionsavgift på grund av en oriktig uppgift som lämnats i ett mål om tull ska meddelas inom ett år från utgången av den månad då domstolens beslut fick laga kraft.

29 § Ett beslut om förseningsavgift ska meddelas inom två år från den dag då skyldigheten att lämna kompletterande deklARATION eller avräkningsnota senast skulle ha fullgjorts.

30 § Sanktionsavgift eller förseningsavgift får inte beslutas för en person som har avlidit.

Betalning och verkställighet

31 § Följande bestämmelser tillämpas även i fråga om sanktionsavgift och förseningsavgift:

- a) artikel 110 i förordning (EU) nr 952/2013, i den ursprungliga lydelsen, om anstånd med betalning
- b) 2 kap. 4 § om garanti,
- c) 2 kap. 7 § första stycket om betalning,
- d) 2 kap. 8 § om ränta, och
- e) 2 kap. 16 § om indrivning.

Vitesföreläggande

När ett föreläggande får förenas med vite

32 § Tullverket får förena ett föreläggande med vite

1. när Tullverket med stöd av tullagstiftningen förelägger någon att vidta en åtgärd som behövs för myndighetens kontrollverksamhet, och

2. om någon

a) inte har lämnat en uppgift som krävs enligt tullagstiftningen, eller

b) inte har fullgjort en sådan skyldighet som föreskrivs i artikel 15.1 i förordning (EU) nr 952/2013, i den ursprungliga lydelsen.

Förbud mot att förena ett föreläggande med vite

33 § Ett föreläggande får inte förenas med vite om

1. det finns anledning att anta att den som ska föreläggas eller dennes ställföreträdare har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till sanktionsavgift, och

2. föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Förhållandet mellan sanktionerna

34 § Sanktionsavgift får inte tas ut om den felaktighet eller passivitet som kan leda till sanktionsavgift redan ligger till grund för en förundersökning om brott enligt denna lag, lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om förundersökningen avser samma fysiska person som sanktionsavgift skulle tas ut av.

Sanktionsavgift får dock tas ut, om undersökningsledare eller åklagare har beslutat att lägga ner förundersökningen eller om felaktigheten eller passiviteten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

35 § Sanktionsavgift får inte tas ut om den felaktighet eller passivitet som kan leda till sanktionsavgift redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlå-

telse för brott enligt denna lag, lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av.

36 § Om Tullverket har beslutat att ta ut sanktionsavgift av en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal mot, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den felaktighet eller passivitet som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift.

37 § Sanktionsavgift får inte tas ut om den passivitet som kan leda till avgiften redan omfattas av ett beslut om förseningsavgift och sanktionsavgiften och förseningsavgiften avser samma person.

Förseningsavgift får inte tas ut om den passivitet som kan leda till avgiften redan omfattas av ett beslut om sanktionsavgift och förseningsavgiften och sanktionsavgiften avser samma person.

38 § Sanktionsavgift eller förseningsavgift får inte tas ut om den felaktighet eller passivitet som kan leda till sådan avgift redan omfattas av ett beslut om återkallelse, tillfällig indragning eller ändring av ett tillstånd enligt artikel 23 i förordning (EU) nr 952/2013, i den ursprungliga lydelsen, och sanktionsavgiften eller förseningsavgiften avser samma person som beslutet om tillstånd gäller.

39 § Det får inte dömas till ansvar eller beslutas om sanktionsavgift eller förseningsavgift enligt denna lag för en felaktighet eller passivitet som omfattas av ett föreläggande om vite, om felaktigheten eller passiviteten ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §

Hos Tullverket ska det finnas ett allmänt ombud som utses av regeringen. Det allmänna ombudet får överklaga Tullverkets be-

Hos Tullverket ska det finnas ett allmänt ombud som utses av regeringen. Det allmänna ombudet får överklaga Tullverkets be-

slut om tull, annan skatt än tull enligt 2 kap. 1 § andra stycket, ränta, *tulltillägg* och förseningsavgift.

slut om tull, annan skatt än tull enligt 2 kap. 1 § andra stycket, ränta, *sanktionsavgift* och förseningsavgift.

Överklagande av beslut om ränta, *tulltillägg* och förseningsavgift

Överklagande av beslut om ränta, *sanktionsavgift* och förseningsavgift

7 §²²

Bestämmelserna i 3–6 §§ gäller också överklagande av beslut om ränta, tulltillägg och förseningsavgift.

Regleringen i 3 § gäller också överklagande av beslut om ränta och sanktionsavgift enligt 5 kap. 14 §. Regleringen i 4–6 §§ gäller också överklagande av beslut om ränta, sanktionsavgift och förseningsavgift.

Ett yrkande som avser *tulltillägg* och som görs av en gäldenär eller den som är skyldig att betala skatten ska, oavsett tidsfristerna i 3 §, prövas om beslutet om den tull som *tulltillägget* avser inte har fått laga kraft. Detsamma gäller om Tullverket eller det allmänna ombudet framställt ett sådant yrkande till förmån för gäldenären eller den som är skyldig att betala skatten. Om yrkandet framställs först i domstol, kan domstolen besluta att det ska tas upp till prövning av Tullverket.

Ett yrkande som avser *sanktionsavgift* enligt 5 kap. 14 § och som görs av en gäldenär eller den som är skyldig att betala skatten ska, oavsett tidsfristerna i 3 §, prövas om beslutet om den tull som *sanktionsavgiften* avser inte har fått laga kraft. Detsamma gäller om Tullverket eller det allmänna ombudet framställt ett sådant yrkande till förmån för gäldenären eller den som är skyldig att betala skatten. Om yrkandet framställs först i domstol, kan domstolen besluta att det ska tas upp till prövning av Tullverket.

Bestämmelserna i andra stycket gäller även en deklarants yrkande i fråga om förseningsavgift.

²² Senaste lydelse 2023:209.

Talan om *tulltillägg* eller förseningsavgift

Om det allmänna ombudet har överklagat ett beslut om tull, ska talan om *tulltillägg* eller förseningsavgift med anledning av beslutet föras samtidigt.

Den som har överklagat ett beslut i en fråga som har föranlett *tulltillägg* får även ta upp frågan om *tulltillägg* om domstolen anser att *tulltillägget* utan olägenhet kan prövas i målet.

Förvaltningsrätten och kamrarrätten ska hålla muntlig förhandling i ett mål om *tulltillägg* eller förseningsavgift om en enskild begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om *tulltillägget* eller förseningsavgiften inte kommer att tas ut.

I ärenden och mål om tull, skatt som ska betalas till Tullverket, ränta, *tulltillägg* och avgift enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244) om

Talan om *sanktionsavgift* eller förseningsavgift

10 §

Om det allmänna ombudet har överklagat ett beslut om tull, ska talan om *sanktionsavgift* eller förseningsavgift med anledning av beslutet föras samtidigt.

18 §

Den som har överklagat ett beslut i en fråga som har föranlett *sanktionsavgift* får även ta upp frågan om *sanktionsavgift* om domstolen anser att *frågan* utan olägenhet kan prövas i målet.

22 §

Förvaltningsrätten och kamrarrätten ska hålla muntlig förhandling i ett mål om *sanktionsavgift* eller förseningsavgift om en enskild begär det. Muntlig förhandling behöver dock inte hållas, om *sanktionsavgiften* eller förseningsavgiften inte kommer att tas ut.

7 kap.

9 §

I ärenden och mål om tull, skatt som ska betalas till Tullverket, ränta och avgift enligt denna lag tillämpas bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244) om

1. ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning i 43 kap., 68 kap. 2 § och 71 kap. 4 §, samt

2. bevissäkring och betalningssäkring i 3 kap. 8 §, 45 kap. 2–16 §§, 46 kap., 68 kap. 1 och 3 §§ samt 69 och 71 kap.

Vid tillämpningen av första stycket ska det som sägs i skatteförfarandelagen om Skatteverket i stället gälla Tullverket. Vidare ska det som sägs om Kronofogdemyndigheten i 69 kap. 3 och 11 §§ i stället gälla Tullverket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

2. Äldre föreskrifter i fråga om tulltillägg och förseningsavgift gäller fortfarande för överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden

Härigenom föreskrivs att 8–10 §§ lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

I ett gränsnära område får en polisman

I ett gränsnära område får en polisman *eller en tulltjänsteman*

1. kroppsvisitera en person i direkt samband med att han eller hon reser in till eller ut från landet, eller

2. genomsöka ett transportmedel i direkt samband med att det används vid en inresa till eller utresa från landet.

Åtgärderna får vidtas endast i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år.

Åtgärderna får vidtas *av*

1. *en polisman* endast i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år, *och*

2. *en tulltjänsteman* endast i den utsträckning det behövs för att upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott enligt 9 kap. 6 a § brottsbalken.

9 §

Om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts, får 3–8 §§ tillämpas även utanför området om en polisman *eller* en kustbevakningstjänsteman följer efter personen i omedelbart samband med att personen lämnar området.

Om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts, får 3–8 §§ tillämpas även utanför området om en polisman, en kustbevakningstjänsteman *eller en tulltjänsteman* följer efter personen i omedelbart samband med att personen lämnar området.

10 §

Kroppsvsitation enligt denna lag får inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara.

Kroppsvsitation får inte genomföras eller bevittnas av andra än personer av samma kön som den som ska visiteras eller av läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl eller om visitationen enbart innebär att ett föremål som den enskilde har med sig undersöks.

Den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. En polisman *eller* en kustbevakningstjänsteman får ta med den som ska visiteras till den plats där åtgärden ska genomföras.

Den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. En polisman, en kustbevakningstjänsteman *eller en tulltjänsteman* får ta med den som ska visiteras till den plats där åtgärden ska genomföras.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:000) om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 3 och 4 §§ och 3 kap. 2, 3 och 4 §§ lagen (2024:000) om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2021:100

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §

Beslut att inleda utredning om självständigt förverkande av brottsvinster fattas av åklagaren, eller, om det är fara i dröjsmål och det skäligen kan befaras att egendom annars kommer att undanskaffas, av Polismyndigheten. Beslut av Polismyndigheten ska så snart som möjligt anmälas till åklagare, som skyndsamt ska pröva om utredningen ska fortgå och vidtagna åtgärder bestå.

Beslut att inleda *en* utredning om självständigt förverkande av brottsvinster fattas av åklagaren eller, om det är fara i dröjsmål och det skäligen kan befaras att egendom annars kommer att undanskaffas, av Polismyndigheten *eller Tullverket*. Beslut av Polismyndigheten ska så snart som möjligt anmälas till åklagare, som skyndsamt ska pröva om utredningen ska fortgå och vidtagna åtgärder bestå.

4 §

En utredning av självständigt förverkande av brottsvinster leds av åklagaren med biträde av Polismyndigheten och, i vissa fall, Säkerhetspolisen och Skatteverket. Åklagaren får uppdra åt en polisman eller tjänsteman vid nämnda myndigheter att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

En utredning av självständigt förverkande av brottsvinster leds av åklagaren med biträde av Polismyndigheten och, i vissa fall, Säkerhetspolisen, *Tullverket* och Skatteverket. Åklagaren får uppdra åt en polisman eller tjänsteman vid nämnda myndigheter att vidta en viss åtgärd som hör till utredningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

3 kap.

2 §

Utöver det som följer av 1 § ska åklagaren, om det inte finns särskilda skäl emot det, pröva en fråga om förverkande av sådan egendom som det inte är tillåtet att inneha. Det gäller även om frågan rör någon som åtalas för brott som har samband med förverkandefrågan.

I 9 kap. 2 § tullbefogenhetslagen (2024:000) finns bestämmelser om tullåklagares rätt att pröva frågor om förverkande.

3 §

Polisman eller särskilt förordnad befattningshavare vid Polismyndigheten och Säkerhetspolisen får pröva frågan om förverkande om saken gäller ordinärt förverkande av brottsvinster eller förverkande av annat än brottsvinster och värdet av egendomen vid tidpunkten för beslutet inte bedöms överstiga en tiondel av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken

I 9 kap. 2 § tullbefogenhetslagen (2024:000) finns bestämmelser om tullåklagares rätt att pröva frågor om förverkande.

4 §

Beslut enligt 1–3 §§ ska meddelas skriftligen. Den som drabbats av beslutet får inom tre veckor från delgivning av beslutet anmäla missnöje hos den myndighet som har meddelat det. Anmäls missnöje, ska beslutet om förverkande inte längre gälla.

Om en anmälan inkommer ska åklagaren senast inom en månad väcka talan om förverkande enligt 3 kap. Väcks inte talan är frågan slutligt avgjord.

Om polisman eller särskilt förordnad befattningshavare vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har fattat beslut om förverkande och myndigheten efter anmälan om missnöje anser att talan om förverkande bör

Om *en* polisman eller annan utsedd anställd vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen har fattat beslut om förverkande och myndigheten efter anmälan om missnöje anser att talan om förverkande bör föras, ska ärendet

väckas, ska ärendet skyndsamt överlämnas till åklagaren. I
överlämnas till åklagaren. 9 kap. 2 § tullbefogenhetslagen
(2024:000) finns bestämmelser
om tullåklagares beslut.

Denna lag träder i kraft den.....

1.14 Förslag till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om tullbefogenhetslagen (2024:000)

dels att 8 kap. 1, 9, 10 och 24 §§, 9 kap. 2 § och rubriken närmast före 8 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att nuvarande 8 kap. 30 § ska betecknas 8 kap. 31 §,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 7 kap. 3 a §, 8 kap. 9 a och 30 § och närmast före 7 kap. 3 a § en ny rubrik, med följande lydelse.

Lydelse enligt SOU 2022:48

Föreslagen lydelse

7 kap.

Särskilda befogenheter i gränsnära områden

3 a §

Bestämmelser om rätt för en tulltjänsteman att kroppsvisitera en person och genomsöka transportmedel för att upptäcka brottslig verksamhet finns i lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

8 kap.

1 §

Tullverkets direkta brottsbekämpning omfattar brott enligt

1. denna lag,
2. lagen (1962:120) om straff i vissa fall för oriktigt ursprungsintyg m.m.,
3. lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering,
4. lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner,
5. inregränslagen (1996:701),
6. lagen (1998:506) om flyttning och kontroll av vissa punktskattepliktiga varor,
7. lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

8. lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
9. lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.,
10. tullagen (2016:253),
11. 4 och 4 a §§ lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,
12. 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69), om brottet rör underlåtenhet att lämna deklaration enligt 26 kap. 37 § första stycket skatteförfarandelagen (2011:1244), *och*
13. terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666) som begås genom smuggling, grov smuggling, vapensmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, smuggling av explosiv vara, grov smuggling av explosiv vara eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara eller försök till sådana brott.
12. 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69), om brottet rör underlåtenhet att lämna deklaration enligt 26 kap. 37 § första stycket skatteförfarandelagen (2011:1244),
13. terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666) som begås genom smuggling, grov smuggling, vapensmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, smuggling av explosiv vara, grov smuggling av explosiv vara eller synnerligen grov smuggling av explosiv vara eller försök till sådana brott, *och*

14. utförselhäleri och grovt utförselhäleri enligt 9 kap. 6 a § brottsbalken.

Om en förundersökning om brott som avses i första stycket 14 har inletts av Tullverket ska förundersökningen om brottet genast överlämnas till Polismyndigheten eller allmän åklagare. I fråga om ett sådant brott tillämpas bestämmelserna i 3–23 §§ endast till dess att förundersökningen har överlämnats.

Beslag

Beslag och penningbeslag

9 §

En tulltjänsteman har samma rätt som en polisman att enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken ta egendom i beslag.

En tulltjänsteman har samma rätt som en polisman att enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken ta egendom i beslag *eller att enligt 27 kap. 5 a § första stycket ta egendom i penningbeslag.*

En tulltjänsteman får även i andra fall än som anges i 27 kap. 4 § rättegångsbalken ta egendom i beslag, om den skäligen kan antas bli förverkad på grund av brott eller ha betydelse för utredning om ett sådant brott.

Om beslag verkställs av någon annan än undersökningsledaren eller åklagaren och denne inte har beslutat om beslaget, ska anmälan skyndsamt göras till denne, varvid han eller hon omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå.

9 a §

Har egendom tagits i beslag med anledning av brott som avses i 1 § första stycket 14 får en tulltjänsteman, utan hinder av att egendomen inte har förtecknats enligt 27 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken, genast överlämna beslaget i orubbat skick till Polismyndigheten. Tulltjänstemannen ska samtidigt intyga att beslaget är orubbat och ange vem som beslutat om beslaget, vem som varit närvarande och vad som i övrigt förekommit. Polismyndigheten ansvarar då för skyldigheterna enligt 27 kap. 13 § rättegångsbalken.

Om egendomen inte genast kan överlämnas, ska tulltjänstemannen fullgöra de skyldigheter

som följer av 27 kap. 13 § rättegångsbalken.

10 §

Beslagtagnen egendom ska förvaras av Tullverket, om inte annat är föreskrivet eller åklagaren bestämmer något annat.

Egendom som har tagits i beslag med stöd av 24 § ska förvaras av Polismyndigheten när den har övertagit ärendet.

Egendom som har tagits i beslag med stöd av 24 § ska förvaras av Polismyndigheten när den har övertagit ärendet. *Detsamma gäller när en förundersökning har överlämnats till Polismyndigheten eller allmän åklagare med stöd av 1 § andra stycket.*

24 §

I samband med Tullverkets kontrollverksamhet får en tulltjänsteman, innan en förundersökning har inletts, ingripa mot ett brott som inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning, om Tullverket före ingripandet i det enskilda fallet har gjort en förfrågan om det hos Polismyndigheten och den myndigheten har godkänt att ingripandet görs.

I samband med Tullverkets kontrollverksamhet får en tulltjänsteman, innan en förundersökning har inletts, ingripa mot ett brott som inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning, om Tullverket före ingripandet i det enskilda fallet har gjort en förfrågan om det hos Polismyndigheten och den myndigheten har godkänt att ingripandet görs. *Detsamma gäller i samband med en tulltjänstemans åtgärd enligt 8 § lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.*

Vid ett ingripande enligt första stycket får bestämmelserna i 5 och 6 §§ tillämpas.

30 §

I lagen (2024:000) om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot finns bestämmelser

om inledande av en utredning om självständigt förverkande och biträde åt allmän åklagare vid en sådan utredning.

9 kap.

2 §

En tullåklagare får fatta beslut enligt 3 § första stycket lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. om värdet av det som ska förverkas uppgår till mindre än hälften av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde då beslutet verkställdes eller om egendomen saknar saluvärde, om det är uppenbart att förutsättningarna för ett förverkande är uppfyllda.

Tullåklagarens beslut i fråga om förverkande ska vara skriftligt. Den som drabbats av beslutet får inom en månad från det att han eller hon fick del av förverkandebeslutet anmäla missnöje med det hos Tullverket. Anmäls missnöje, ska beslutet om förverkande inte längre gälla. Om Tullverket anser att talan om förverkande bör föras, ska ärendet snarast överlämnas till allmän åklagare.

En tullåklagare får, om det är uppenbart att förutsättningarna för ett förverkande är uppfyllda, fatta beslut enligt 3 kap. 2 § och 3 § lagen (2024:000) om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot, om värdet av det som ska förverkas uppgår till mindre än hälften av det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde då beslutet verkställdes.

I fråga om förfarandet tillämpas lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot. Om missnöje anmäls med en tullåklagares beslut och Tullverket anser att talan om förverkande bör föras, ska ärendet snarast överlämnas till allmän åklagare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2025.

1.15 Förslag till förordning om ändring i ordningsbetskungörelsen (1968:199)

Härigenom föreskrivs att 2 och 5 §§ ordningsbetskungörelsen (1968:199) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §²³

Förelägganden får utfärdas av åklagare som tilldelas denna uppgift av Åklagarmyndigheten.

En tulltjänsteman får utfärda förelägganden för brott enligt 4 och 9 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling och försök till sådant brott. Tullverket får meddela föreskrifter om vilka krav i fråga om tjänsteställning, utbildning eller annat som en tulltjänsteman ska uppfylla för att få utfärda förelägganden.

En tulltjänsteman får utfärda förelägganden för brott enligt 4 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling och försök till sådant brott *och brott mot 5 kap. 2 § tullagen (2016:253)*. Tullverket får meddela föreskrifter om vilka krav i fråga om tjänsteställning, utbildning eller annat som en tulltjänsteman ska uppfylla för att få utfärda förelägganden.

En tjänsteman vid Kustbevakningen får utfärda förelägganden för brott enligt 5 kap. 1 § sjötrafikförordningen (1986:300), 20 kap. 3 § sjölagen (1994:1009), 16 § tredje stycket lagen (2006:263) om transport av farligt gods samt för brott enligt 29 och 30 §§ lagen (2021:626) om förarbevis för vattenskoter. Kustbevakningen får meddela föreskrifter om vilka krav i fråga om tjänsteställning, utbildning eller annat som en kustbevakningstjänsteman ska uppfylla för att få utfärda förelägganden.

Bestämmelserna i denna kungörelse om polismän gäller i tillämpliga delar även de åklagare, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän som får utfärda förelägganden.

5 §²⁴

Förelägganden som upptar förverkande får utfärdas för

Förelägganden som upptar förverkande får utfärdas för

²³ Senaste lydelse 2023:318.

²⁴ Senaste lydelse 2014:1114.

brott enligt 2 kap. 29 § andra stycket, 3 kap. 22 § andra stycket och 4 kap. 10 § ordningslagen (1993:1617), om brottet avser förtäring eller förvaring av alkoholdrycker och det är fråga om förverkande av egendom vars värde, beräknat efter detaljhandelspris, uppgår till mindre än en tiondel av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken eller egendom som saknar saluvärde. Sådana förelägganden får också utfärdas för brott som avses i 4 och 9 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling och försök till sådant brott, om det är fråga om förverkande av egendom enligt 16 § första stycket 1 *samma lag*. I övrigt får förelägganden inte utfärdas för brott som är förenade med förverkande av egendom eller annan sådan särskild rättsverkan.

Om det inte finns något hinder enligt första stycket mot att ta upp förverkande i ett föreläggande men den som får utfärda föreläggandet trots detta finner att förverkande inte bör ske, får föreläggande inte utfärdas.

brott enligt 2 kap. 29 § andra stycket, 3 kap. 22 § andra stycket och 4 kap. 10 § ordningslagen (1993:1617), om brottet avser förtäring eller förvaring av alkoholdrycker och det är fråga om förverkande av egendom vars värde, beräknat efter detaljhandelspris, uppgår till mindre än en tiondel av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken eller egendom som saknar saluvärde. Sådana förelägganden får också utfärdas för brott som avses i 4 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling och försök till sådant brott *och för brott som avses i 5 kap. 2 § tullagen (2016:253)*, om det är fråga om förverkande av egendom enligt 16 § första stycket 1 *lagen om straff för smuggling*. I övrigt får förelägganden inte utfärdas för brott som är förenade med förverkande av egendom eller annan sådan särskild rättsverkan.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 15 och 16 §§ förordningen (1999:1134) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §²⁵

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4 eller 6 kap., 8 kap. 1, 4–7 §§, 9 kap. 1, 3, 4 *eller* 6 §, 10 kap. 1 eller 3 §, 12 kap. 3 §, 13 kap., 14 kap. 1, 3 eller 6 §, 16 kap. 1, 2, 5 eller 8 §, 17–19 kap. brottsbalken, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 9 kap. 1–2 §§ vapenlagen (1996:67) eller dess motsvarighet enligt äldre lag eller 3–5 eller 7 § första eller andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska lämnas ut om det begärs av Försvarmakten, i fråga om dels totalförsvarspliktiga som är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dels dem som Försvarmakten avser att anta eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten.

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 3, 4 eller 6 kap., 8 kap. 1, 4–7 §§, 9 kap. 1, 3, 4, 6 *eller* 6 a §, 10 kap. 1 eller 3 §, 12 kap. 3 §, 13 kap., 14 kap. 1, 3 eller 6 §, 16 kap. 1, 2, 5 eller 8 §, 17–19 kap. brottsbalken, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 9 kap. 1–2 §§ vapenlagen (1996:67) eller dess motsvarighet enligt äldre lag eller 3–5 eller 7 § första eller andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska lämnas ut om det begärs av Försvarmakten, i fråga om dels totalförsvarspliktiga som är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dels dem som Försvarmakten avser att anta eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten.

Om uppgifter om sådan brottslighet som avses i första stycket förekommer, ska också uppgifter om annan brottslighet som lett till någon annan påföljd än penningböter lämnas ut.

²⁵ Senaste lydelse 2023:524.

16 §²⁶

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 9 kap. 6 eller 7 § brottsbalken eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska lämnas ut om det begärs av Riksgäldskontoret för utredning enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller lagen (1999:158) om investerarskydd, i fråga om den som ärendet gäller.

Uppgifter ur belastningsregistret om brott mot 9 kap. 6, 6 a eller 7 § brottsbalken eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska lämnas ut om det begärs av Riksgäldskontoret för utredning enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti eller lagen (1999:158) om investerarskydd, i fråga om den som ärendet gäller.

Om den påföljd som dömts ut även avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

²⁶ Senaste lydelse 2014:316.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2004:1319) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2004:1319) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 3–5 §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket får för sina verksamhetsområden meddela föreskrifter om förfarandet med förverkad egendom när det gäller egendom som avses i 1 § 5 lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

2 §²⁷

Kustbevakningen och Skatteverket får för sina verksamhetsområden meddela föreskrifter om förfarandet med förverkad egendom när det gäller egendom som avses i 1 § 5 lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

Tullverket får för sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter om förfarandet när det gäller egendom som avses i 1 § 1 och 5 lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

3 §

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket får enligt 5 a § lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. besluta att egendom, som har förverkats och som förvaras av dem, tills vidare ska behållas.

²⁷ Senaste lydelse 2014:1167.

Ett beslut enligt första stycket ska vara skriftligt och närmare ange vilken egendom som omfattas. Beslutet får inte överklagas.

4 §

Ett beslut enligt 3 § ska vara tidsbegränsat och får gälla högst två år, om det rör ett föremål som kräver särskilt tillstånd för innehav, eller högst fem år om det avser ett sådant föremål som ingår i en forensisk referenssamling. Beträffande andra föremål får ett sådant beslut gälla för obestämd tid.

När ett beslut enligt första stycket inte längre gäller, ska egendomen förstöras.

5 §

Polismyndigheten får, efter samråd med Tullverket och Säkerhetspolisen, meddela närmare föreskrifter om hanteringen av skjutvapen och ammunition som omfattas av beslut enligt 5 a § lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

1.18 Förslag till förordning om ändring i vägtrafikdataförordningen (2019:382)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 3 § vägtrafikdataförordningen (2019:382) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §²⁸

Polismyndigheten ska underrätta Transportstyrelsen om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot som har antecknats i det register som avses i lagen (1998:620) om belastningsregister, om den registrerade har gjort sig skyldig till brott som avses i följande bestämmelser:

1. 3 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 3 kap. 11 § brottsbalken,

2. 4 kap. brottsbalken,

3. 6 kap. 1, 1 a, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 10 a, 11 eller 12 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 6 kap. 15 § brottsbalken,

4. 8 kap. 1, 4, 4 a, 5, 6 eller 7 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 8 kap. 12 § brottsbalken,

5. 9 kap. 1, 3, 4, 5, 6 eller 9 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 9 kap. 11 § brottsbalken, 5. 9 kap. 1, 3, 4, 5, 6, 6 a eller 9 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 9 kap. 11 § brottsbalken,

6. 10 kap. 1, 3 eller 5 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 10 kap. 9 § brottsbalken,

7. 11 kap. brottsbalken,

8. 12 kap. 3 § brottsbalken eller 12 kap. 3 och 5 §§ brottsbalken,

9. 13 kap. brottsbalken,

10. 14 kap. 1, 2, 3 eller 10 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 14 kap. 13 § brottsbalken,

11. 15 kap. 1, 10, 11 eller 12 § brottsbalken eller 15 kap. 1 och 15 §§ brottsbalken,

12. 16 kap. 10 a § eller 16 kap. 10 a och 17 §§ brottsbalken,

13. 17 kap. 1, 2, 4, 5 eller 10 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer och 17 kap. 16 § brottsbalken,

²⁸ Senaste lydelse 2022:1482.

14. 29 kap. 1 eller 4 a § miljöbalken,
15. lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott,
16. narkotikastrafflagen (1968:64),
17. skattebrottslagen (1971:69),
18. lagen (1971:965) om straff för trafikbrott som har begåtts utomlands,
19. 30 § första, andra, tredje eller fjärde stycket lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg,
20. 3 eller 3 a § lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel eller någon av dessa paragrafer och 4 § samma lag,
21. 20 kap. 3, 4, 5 eller 7 § sjölagen (1994:1009),
22. 9 kap. 1 eller 1 a § vapenlagen (1996:67),
23. 9 kap. 2 eller 3 § körkortslagen (1998:488),
24. 20 eller 21 § lagen (1998:492) om biluthyrning,
25. 5 kap. 1, 1 a eller 1 b § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energi-produkter,²⁹
26. 4 § lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
27. 45 h § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare,
28. lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
29. 5 kap. 1 § fordonslagen (2002:574),
30. 25, 26 eller 26 a § lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete,
31. 20 kap. 8 eller 9 § utlänningslagen (2005:716),
32. 16 § lagen (2006:263) om transport av farligt gods,
33. 2 eller 3 § bidragsbrottslagen (2007:612),
34. 11 kap. lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens,
35. 13 kap. 1, 2 eller 3 § luftfartslagen (2010:500),
36. 11 kap. 1, 3, 4 eller 6 § alkohollagen (2010:1622),
37. 5 kap. yrkestrafiklagen (2012:210),
38. 5 kap. taxitrafiklagen (2012:211),
39. 3, 4, 5, 6, 7 eller 8 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,
40. lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott,
 41. 5 kap. 1, 2, 3, 4, 5 eller 6 § tullagen (2016:253) eller någon av dessa paragrafer och 5 kap. 9 § tullagen,

²⁹ Förslag till ändring av punkten 25 finns i SOU 2022:48.

41. 10 kap. 1, 3, 4 eller 5 § djurskyddslagen (2018:1192),
42. 23 eller 24 § lagen (2019:370) om fordons registrering och användning,
43. 7 kap. 2 eller 3 § järnvägs-säkerhetslagen (2022:367),
44. 8 kap. 2 eller 3 § lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem,
45. terroristbrottslagen (2022:666),
46. 19, 19 a eller 20 § förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter,
47. 12 § förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet,
48. 14 § förordningen (1998:780) om biluthyrning,
49. 4, 6 eller 6 a § förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
50. trafikförordningen (1998:1276),
51. 9 kap. 1, 2, 3, 4 eller 5 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.,
52. 8 kap. 5, 6, 7, 8 eller 9 § fordonsförordningen (2009:211),
53. 6 kap. 1 § yrkestrafikförordningen (2012:237),
42. 10 kap. 1, 3, 4 eller 5 § djurskyddslagen (2018:1192),
43. 23 eller 24 § lagen (2019:370) om fordons registrering och användning,
44. 7 kap. 2 eller 3 § järnvägs-säkerhetslagen (2022:367),
45. 8 kap. 2 eller 3 § lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem,
46. terroristbrottslagen (2022:666),
47. 19, 19 a eller 20 § förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter,
48. 12 § förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet,
49. 14 § förordningen (1998:780) om biluthyrning,
50. 4, 6 eller 6 a § förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),
51. trafikförordningen (1998:1276),
52. 9 kap. 1, 2, 3, 4 eller 5 § förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.,
53. 8 kap. 5, 6, 7, 8 eller 9 § fordonsförordningen (2009:211),
54. 6 kap. 1 § yrkestrafikförordningen (2012:237),

54. 7 kap. 1, 2 eller 3 § taxi-
trafikförordningen (2012:238),
eller

55. 12 kap. 1–4 §§ förord-
ningen (2019:383) om fordons
registrering och användning.

55. 7 kap. 1, 2 eller 3 § taxi-
trafikförordningen (2012:238),
eller

56. 12 kap. 1–4 §§ förord-
ningen (2019:383) om fordons
registrering och användning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Den första delen av utredningens uppdrag enligt tilläggsdirektiven den 13 april 2022 (dir. 2022:29) handlar om att se över det tullrättsliga sanktionssystemet. Det har sin bakgrund i att sanktionsbestämmelserna inte är fullt ut ändamålsenliga och att bestämmelserna om tulltillägg inte har genomgått några större förändringar sedan de infördes i mitten av 1980-talet. Uppdraget har innefattat att redogöra för och analysera de tullrättsliga sanktionerna, ta ställning till om de bör ändras och lämna nödvändiga författningsförslag. Det har ingått att utreda om det behövs någon ny sanktion och att ta ställning till om det ska införas ett liknande förbud mot dubbelprövning som finns på skatterättens område.

Den andra delen av uppdraget handlar om förverkande och användning av förverkad egendom. I betänkandet Ny förverkandelagstiftning (SOU 2021:100) har 2020 års förverkandeutredning föreslagit att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Skatteverket får i uppgift att biträda åklagare vid utredningar om den nya förverkandeformen självständigt förverkande av brottsvinster. Utredningen har haft i uppdrag att ta ställning till om Tullverket bör ges motsvarande uppgift och att lämna nödvändiga författningsförslag. Även närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas har ingått i uppdraget. Det har även ingått i uppdraget att överväga om Tullverket ska ges möjlighet att i större utsträckning behålla förverkad egendom för utbildning och hundträning och att lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget i den delen har sin bakgrund i att Tullverket, till skillnad från Polismyndigheten, inte har möjlighet att för sådana ändamål behålla t.ex. vapen eller fordon som har förverkats.

Uppdragets tredje del handlar om Tullverkets möjligheter att ingripa mot utförsel av stöldgods. Utredningen har haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om Tullverket bör få utökade möjligheter att kontrollera utförsel av varor, analysera behovet av och möjligheterna att göra utförsel av stöldgods till ett brott och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag. Enligt tilläggsdirektiven den 30 mars 2023 (dir. 2023:43) har uppdraget innefattat att lämna författningsförslag på hur utförsel av stöldgods kan kriminaliseras oavsett utredningens ställningstagande i sak.

Direktiven för utredningens uppdrag finns i *bilaga 1–3*. Uppdraget ska slutredovisas senast den 21 december 2023.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete i denna del påbörjades i slutet av augusti 2022. Det har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med expertgruppen och löpande kontakter i enskilda frågor med experterna. Utredningen har sammanträtt vid totalt tio tillfällen.

Det har varit angeläget för utredningen att föra en dialog med de som berörs av utredningens förslag och att ta del av synpunkter på den nuvarande ordningen och förslag till förändringar. Utredaren och sekreteraren deltog därför den 30 augusti 2022 i ett möte hos Larmtjänst AB, som är ett dotterbolag till branschorganisationen Svensk Försäkring. Vid mötet deltog representanter från försäkringsbolagen Länsförsäkringar, If, Folksam, Trygg Hansa, Dina Försäkringar, Gjensidige, Svenska Sjö och Svedea. Även representanter från Svensk Försäkring och Polismyndigheten deltog. Den 10 februari 2023 deltog utredaren och sekreteraren i ett möte hos Svenskt Näringsliv. Vid det mötet deltog representanter för Volvo Car Corporation, Polestar, Maersk/KGH Customs Services, DHL Global Forwarding och Svenskt Näringsliv. Utredningen erbjöd organisationen Företagarna att delta i ett liknande möte. Utredaren och sekreteraren deltog den 5 april 2023 i ett digitalt möte anordnat av Volvo Car Corporation med representanter bl.a. från företagets tullavdelning. Den 12 oktober 2023 deltog utredaren och sekreteraren i uppföljande möten hos både Svensk Försäkring och Svenskt Näringsliv.

Under hösten 2022 gjorde utredaren och sekreteraren ett antal verksamhetsbesök hos Tullverket. Vid samtliga besök förde de en dialog med myndighetens medarbetare. På Tullverkets huvudkontor i Stockholm lämnades information om det tullrättsliga sanktionssystemet och synpunkter på den nuvarande ordningen. Vid besöket närvarade Tullverkets rättschef, som också varit expert i utredningen. Utredaren och sekreteraren besökte vidare Tullverkets verksamhet vid färjehamnarna i Karlshamn och Nynäshamn. Även vid de besöken närvarade Tullverkets rättschef.

Den 6 september 2022 hölls ett samrådsmöte med Polismyndigheten, med representanter från Rikspolischefens kansli och nationella operativa avdelningen (NOA). Utredaren och sekreteraren har även haft ett flertal samrådsmöten med Tullverket, främst genom de båda experter som representerar Tullverket i utredningen.

Utredningen har inhämtat upplysningar om kriminalstatistik från Brottsförebyggande rådet. Uppgifter om förslagets konsekvenser har inhämtats från Kriminalvården. Utredningen har även hållit sig underrättad om pågående arbete inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och Europeiska unionen (EU). Det har främst gjorts genom kontakter med utredningens experter och sakkunniga men även genom kontakter med andra pågående utredningar.

Utredningen har beaktat ändringar i lagstiftningen och åtgärder i pågående lagstiftningsärenden som gjorts före den 1 november 2023.

2.3 Betänkandets disposition

Författningsförslagen finns i kapitel 1 och i detta kapitel redovisas utredningens uppdrag och arbete. Betänkandet är därefter indelat i tre delar. I den första delen behandlar utredningen det tullrättsliga sanktionssystemet. Kapitel 3–5 är deskriptiva kapitel som ger en grundläggande förståelse för området. En övergripande beskrivning av tullproceduren finns i kapitel 3 och en redogörelse för det nuvarande sanktionssystemet i kapitel 4. I kapitel 5 beskrivs de tullrättsliga sanktionssystemen i Norge, Finland och Danmark. Därefter följer en problembeskrivning i kapitel 6. Utredningens överväganden och förslag redovisas i kapitel 7–10. I kapitel 7 finns inledande överväganden om behovet av förändringar och en beskrivning av vad som bör beaktas vid utformningen av ett ändrat sanktionssystem. Utred-

ningen tar i kapitel 8 ställning till vilka förändringar som behövs i den straffrättsliga regleringen. De administrativa sanktionerna behandlas i kapitel 9. Där föreslås bl.a. att en ny form av sanktionsavgift ska ersätta den nuvarande regleringen om tulltillägg. I kapitel 10 finns överväganden om förslagens förenlighet med Europakonventionens krav på rättssäkerhetsgarantier. Utredningen lämnar också förslag avseende förbudet mot dubbelprövning.

I den andra delen av betänkandet behandlas vissa frågor om förverkande och användning av viss förverkad egendom. I kapitel 11 tar utredningen ställning till Tullverkets medverkan vid utredningar om självständigt förverkande. I kapitel 12 lämnas förslag om utökade möjligheter att använda förverkad egendom i brottsbekämpande myndigheters verksamhet.

I den tredje delen behandlas frågor om utförsel av stöldgods. Kapitel 13 och 14 är deskriptiva kapitel. En allmän redovisning av det område som behandlas finns i kapitel 13. I kapitel 14 behandlas vissa grundläggande frågor om kriminalisering. Utredningens överväganden om huruvida det bör införas ett nytt brott finns i kapitel 15. I det kapitlet lämnas också andra förslag som innebär utökade möjligheter för Tullverket att ingripa mot utförsel av stöldgods.

Övriga frågor behandlas i kapitel 16. I kapitlet behandlas bl.a. frågan om förtida förstöring av viss egendom. Även behovet av en ändrad struktur i tullagen tas upp, liksom behovet av följdändringar. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas i kapitel 17. Därefter analyseras konsekvenserna av förslagen i kapitel 18. Författningskommentaren finns i kapitel 19.

Det tullrättsliga sanktionssystemet

3 Tullproceduren

3.1 Inledning

3.1.1 EU är en tullunion

Den internationella handeln spelar en viktig roll för Sveriges ekonomi. Fri rörlighet för varor är en av de fyra friheterna inom EU och en central del av unionens inre marknad. EU är en tullunion och medlemsstaterna tillämpar en gemensam tulltaxa mot länder utanför unionen (tredjeland). Mellan medlemsstaterna är tullar, kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan inte tillåtna. Tullunionen och principen om fri rörlighet för varor har sin grund i artikel 28 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

3.1.2 Tullproceduren har flera syften

I detta kapitel beskrivs översiktligt tullproceduren när varor förs in till Sverige från ett tredjeland och när varor förs ut från Sverige till ett sådant land. Införsel och utförsel av det slaget benämns vanligtvis import och export. Tullproceduren är ett system med olika åtgärder som ska vidtas i tur och ordning och som har flera syften.

Vid import av varor ska tull, andra skatter och avgifter tas ut. Annan skatt än tull kan vara mervärdesskatt eller olika punktskatter. Ett viktigt syfte med tullproceduren är alltså att se till att tull, andra skatter och avgifter tas ut. Proceduren syftar också till att säkerställa att importkvoter inte överskrids, att säkerheten inom EU upprätthålls och att varor inte förs in i unionens tullområde i strid med förbud eller restriktioner som syftar till att skydda säkerhet, hälsa och miljö.

Vid export av varor tas tull inte ut. Det beror på att EU inte har några exporttullar. Det är över huvud taget ovanligt med tull vid export. Den s.k. destinationslandsprincipen innebär att skatter och avgifter ska lyftas av en vara i samband med att den exporteras. Motsvarande skatter eller avgifter kan sedan påföras av importlandet. Ett viktigt syfte med tullproceduren vid utförsel är därför att kontrollera vilka varor som exporteras. Tullproceduren syftar även till att säkerställa att förbud och restriktioner vid utförsel av varor efterlevs. Det kan exempelvis handla om att miljöfarligt avfall eller produkter med dubbla användningsområden inte ska föras ut ur landet i strid med gällande regler. Det ska även säkerställas att varor inte exporteras till ett land i strid med sanktioner som har beslutats mot det landet.

Tullverket har en central roll i sammanhanget. Det hör till myndighetens kärnuppdrag att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. Tullverket ska även övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige för att se till att bestämmelser om införsel och utförsel av varor följs. En annan del av Tullverkets uppdrag är att förebygga och motverka brottslighet i samband med införsel och utförsel av varor och att delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

3.1.3 En introduktion till regleringen

Den gemensamma tullpolitiken är ett område där harmoniseringen av lagstiftningen inom EU har gått mycket långt. Kärnan i den gemensamma tullagstiftningen utgörs av tullkodexen, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen. I tullkodexen fastställs de allmänna regler och förfaranden som ska tillämpas på varor som förs in i eller ut ur EU:s tullområde. Den huvudsakliga regleringen om tullproceduren finns alltså i tullkodexen. Eftersom tullkodexen är en EU-förordning är den direkt tillämplig i alla medlemsstater. Kompletterande nationella bestämmelser finns i bl.a. tullagen (2016:253), tullförordningen (2016:287) och Tullverkets föreskrifter. Det pågår för närvarande förhandlingar inom EU om en ny tullkodex. Utredningen återkommer till det i avsnitt 3.6.

Importtullar grundar sig på EU:s gemensamma tulltaxa. Den innehåller en förteckning över bl.a. tullsatser, varukoder, import- och exportbestämmelser och växelkurser.

Det finns även bestämmelser om tullproceduren i Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex (kompletteringsförordningen) och i Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/2447 av den 24 november 2015 om närmare regler för genomförande av vissa bestämmelser i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (genomförandeförordningen).

I de nämnda EU-förordningarna används begreppet tullmyndigheter. Uttrycket definieras i artikel 5.1 i tullkodexen. I Sverige är det Tullverket som avses, vilket framgår av 1 kap. 2 § tullförordningen.

I stor utsträckning ligger internationella överenskommelser som träffats inom ramen för Världstullorganisationen (World Customs Organization, WCO) och Världshandelsorganisationen (World Trade Organization, WTO) bakom de procedurer och standarder som har utvecklats på tullområdet. En sådan överenskommelse är 1973 års internationella konvention om förenkling och harmonisering av tullförfaranden (Kyotokonventionen). En reviderad version av konventionen antogs år 1999.

3.1.4 Utredningens delbetänkande

Varor som förs in i EU:s tullområde omfattas av tullövervakning och får underkastas tullkontroll. Detsamma gäller varor som ska föras ut ur tullområdet. Tullverket och tulltjänstemän har långtgående befogenheter vid tullövervakning och tullkontroll. Befogenhetsregleringen har redovisats utförligt i utredningens delbetänkande Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid (SOU 2022:48 s. 325–351). Regleringen berörs inte närmare i detta kapitel. I delbetänkandet har utredningen föreslagit ändringar i regleringen, bl.a. att det ska införas en ny och samlad befogenhetsreglering.

3.2 Införsel av varor

3.2.1 Tullförfaranden

Genom tulldeklarationen anger deklaranter ett önskemål om att hänföra varor som förs in i EU:s tullområde till ett visst tullförfarande. Valet av tullförfarande beror på avsikten med införseln av varorna och tulldeklarationen är anpassad efter det förfarande som deklaranter väljer. Tullförfarandet *övergång till fri omsättning* används för varor som är avsedda att släppas ut på EU:s inre marknad eller för privat användning eller konsumtion inom unionens tullområde. Förfarandet medför bl.a. att tull och annan skatt tas ut. När varorna har övergått i fri omsättning ändras deras tullstatus från icke-unionsvaror till unionsvaror. Det innebär enligt artikel 28.2 i EUF-fördraget att varorna omfattas av den fria rörligheten för varor på samma sätt som en vara som är tillverkad inom EU.

Det finns enligt artikel 210 i tullkodexen även ett antal särskilda tullförfaranden, nämligen

- transitering,
- lagring,
- särskild användning, och
- förädling.

De särskilda tullförfarandena ger importören möjlighet att föra in varor i EU utan att betala tull och annan skatt eller med nedsatt tull. Förfarandet *transitering* omfattar både intern och extern transitering. Intern transitering gör det möjligt att transportera unionsvaror mellan EU-länder genom ett tredjeland utan att varornas tullstatus förändras till icke-unionsvaror. Extern transitering innebär att icke-unionsvaror kan transporteras mellan olika platser inom EU och genom tredjeland utan att tull eller annan skatt behöver betalas. Den tullrättsliga regleringen syftar till att underlätta för sådana transporter utan att ge avkall på nödvändiga kontroller. Förfarandet *lagring* omfattar både lagring i tullager och i frizoner. Lagring i tullager tillåter lagring av icke-unionsvaror inom EU utan att tull eller annan skatt tas ut. Frizoner är särskilda områden inom EU där varor kan förvaras utan att tull och annan skatt behöver betalas. Det finns för närvarande inte några frizoner i Sverige. Förfarandet *särskild an-*

vändning avser både tillfällig införsel och slutanvändning. Det förstnämnda möjliggör införsel till EU av icke-unionsvaror för användning under en begränsad tid och att varorna helt eller delvis befrias från tull och annan skatt. Det sistnämnda innebär att varor som ska användas för vissa särskilda ändamål övergår till fri omsättning och ändå helt eller delvis befrias från tull och annan skatt. Förfarandet *aktiv förädling* möjliggör import av varor för bearbetning, tillverkning och reparation inom EU och medför i vissa fall hel eller delvis befrielse från tull och annan skatt.

Den huvudsakliga regleringen om övergång till fri omsättning och särskilda förfaranden finns i avdelning VI och VII i tullkodexen. Det finns också bestämmelser i kompletteringsförordningen och i genomförandeförordningen. Varje tullförfarande är kopplat till ett antal villkor som ska vara uppfyllda för att en vara ska få hänföras till förfarandet. Flera av förfarandena kräver att tullmyndigheterna ger tillstånd.

3.2.2 Införselproceduren

Inledning

När varor ska föras in i EU:s tullområde från ett tredjeland ska en summarisk införseldeklaration – en form av föransmälan – lämnas till ett tullkontor. Ett transportmedels ankomst ska i vissa fall anmälas i förväg. När varorna ankommer ska införseln anmälas till behörig tullmyndighet. En deklaration för tillfällig lagring ska ges in och varorna är sedan i tillfällig lagring. Därefter ska en tulldeklaration lämnas. Införselproceduren, som beskrivs närmare i det följande, brukar kallas ”pentalogin”.

När uppgifterna i tulldeklarationen har kontrollerats eller godtagits utan kontroll ska varorna frigöras. I samband med frigörandet beslutas om eventuell tull eller skatt på varorna.

År 2022 lämnades närmare 7,5 miljoner importdeklarationer till Tullverket. År 2021 var det fråga om cirka 6,6 miljoner deklarationer av det slaget. Åren 2019 och 2020 lämnades omkring 4,3 miljoner importdeklarationer per år. Det kraftigt ökade antalet deklarationer år 2021 och 2022 var en följd av en generell ökning av den internationella handeln och en ökning av handeln med tredjeland efter Storbritanniens utträde ur EU.

En summarisk införseldeklaration lämnas

Det första steget i införselproceduren innefattar skyldigheten att lämna en summarisk införseldeklaration. Det är en elektronisk deklaration med lastinformation som används för att föränmäla varor som ska föras in i EU:s tullområde. Enligt definitionen i artikel 5.9 i tullkodexen är en summarisk införseldeklaration den handling genom vilken en person anger för tullmyndigheterna, i föreskriven form, på föreskrivet sätt och inom en särskild tidsfrist, att varor ska föras in i tullområdet.

Den huvudsakliga regleringen finns i artikel 127 i tullkodexen. I artikeln föreskrivs att varor som förs in i EU:s tullområde som huvudregel ska omfattas av en summarisk införseldeklaration. Kravet kan i vissa fall frångås, bl.a. om det är fråga om brevfrösendelser och personligt bagage. I artikel 104 i kompletteringsförordningen finns en förteckning över i vilka fall kravet kan frångås. Varor från vissa länder, t.ex. från Norge eller Schweiz, är också undantagna.

Den summariska införseldeklarationen ska i normalfallet lämnas till det tullkontor där varorna för första gången förs in i EU:s tullområde. Den ska innehålla de uppgifter som anges i bilaga B till kompletteringsförordningen. Tidsfristen för när deklarationen ska lämnas beror på transportslag och regleras i artiklarna 105–111 i den förordningen. I många fall ska deklarationen lämnas innan varorna lastas på ett transportmedel i tredjeland. Informationen i deklarationen används för att sändningen ska kunna bli föremål för en riskanalys innan den når EU:s tullområde. Enligt artikel 128 i tullkodexen är det tullkontoret där deklarationen ges in som ansvarar för riskanalysen. Tullkontoret ansvarar också för att vidta de åtgärder som krävs med anledning av resultatet av riskanalysen. Genom att informationen lämnas i förväg möjliggörs en effektivare riskanalys och en smidigare tullhantering när varorna ankommer till EU:s tullområde (se Pierre Duras och Christina Moëll, *Tullrätt*, upplaga 1:1, Wolters Kluwer, 2017, s. 152).

I artikel 127.4 i tullkodexen föreskrivs att den summariska införseldeklarationen ska ges in av fraktförare. Med fraktförare i samband med införsel avses enligt artikel 5.40 som huvudregel den som för in varorna eller som tar på sig ansvaret för varornas transport in i EU:s tullområde. Deklarationen får i stället lämnas av importören, varumottagaren eller en annan person i vars namn eller för vars räk-

ning fraktföraren agerar eller av varje person som kan anmäla eller låta anmäla varornas ankomst till införseltullkontoret. I litteraturen påpekas att det i normalfallet torde vara fraktföraren som har bäst kunskap om lasten och som i praktiken är den som kan fullgöra skyldigheten att ge in deklarationen (se Duras och Moëll s. 153).

Det föreskrivs i artikel 129.1 i tullkodexen att deklaranten efter ansökan i vissa fall kan tillåtas att ändra uppgifterna i en ingiven summarisk införseldeklaration. En sådan deklaration kan ogiltigförklaras, bl.a. om varorna inte har förts in i EU:s tullområde när 200 dagar förflutit sedan deklarationen gavs in.

Transportmedlets ankomst anmäls

Det andra steget i införselproceduren innefattar en skyldighet att i vissa fall anmäla ett transportmedels ankomst innan det ankommer till EU:s tullområde. Det föreskrivs i artikel 133.1 i tullkodexen att operatören av ett havsgående fartyg eller ett luftfartyg som förs in i tullområdet ska anmäla transportmedlets ankomst till tullkontoret för den första införseln. Kravet får frångås när tullmyndigheterna redan har tillgång till uppgifterna. Andra undantag från anmälnings-skyldigheten regleras i artikel 136 i tullkodexen. En anmälan ska innehålla de uppgifter som föreskrivs i bilaga B till kompletteringsförrordningen. Genom anmälan får tullmyndigheten vetskap om att transportmedlet har anlänt och att varorna ombord är tillgängliga för kontroll. Det möjliggör för myndigheten att kontrollera varorna redan innan de har anmälts eller deklarerats. Det görs bl.a. om den riskanalys som genomförts utifrån uppgifterna i den summariska införseldeklarationen har resulterat i ett s.k. riskutfall (Duras och Moëll s. 153).

Skyldigheten att enligt artikel 133 i tullkodexen anmäla transportmedlets ankomst avser enbart införsel till den första införselorten inom EU. För att Tullverket ska kunna kontrollera fartyg och luftfartyg som kommer från tredjeland, men som gör flera stopp inom unionen, föreskrivs det i 3 kap. 4 § tullagen att föraren av eller befälhavaren på ett fartyg eller luftfartyg som förs in i det svenska tullområdet ska anmäla transportmedlets ankomst till Tullverket även i andra fall än det som avses i artikeln.

Varornas ankomst anmäls

Det tredje steget i införselproceduren innefattar en skyldighet att anmäla varor vid införsel till EU:s tullområde. Det föreskrivs i artikel 139 i tullkodexen att varorna ska anmälas omedelbart vid ankomsten. Varor som förs in i tullområdet sjövägen eller med flyg och som stannar på samma transportmedel ska emellertid anmälas vid den hamn eller flygplats där de lossas eller omlastas. Det finns flera undantag från anmälningsskyldigheten. Exempelvis föreskrivs det i artikel 141 i tullkodexen att varor som redan omfattas av ett förfarande för transitering inte behöver anmälas. När varorna har anmälts får de enligt artikel 144 status av ”varor i tillfällig lagring”. Som huvudregel ska en deklaration för tillfällig lagring lämnas, vilket tas upp i det följande.

En anmälan ska enligt artikel 139 i tullkodexen göras till det anvisade tullkontoret, till någon annan plats som tullmyndigheterna har anvisat eller godkänt eller till en frizon. Det föreskrivs i artikel 135.1 att varorna ska transporteras till en sådan plats när de förs in i tullområdet. Tullmyndigheterna får bestämma vilken rutt som ska användas. Varorna får inte föras bort från anmälningsplatsen utan tullmyndigheternas godkännande och får enligt artikel 140 inte heller lossas eller omlastas utan godkännande. Lossning eller omlastning får vidare bara göras på platser som har anvisats eller godkänts av tullmyndigheterna. Regleringen hänger samman med att varorna står under tullövervakning och får underkastas tullkontroll. Att varorna finns på platser där det finns goda praktiska möjligheter att göra kontroller är nödvändigt för att tullmyndigheterna ska kunna bedriva en effektiv kontrollverksamhet (Duras och Moëll s. 154 f.).

I första hand är det personen som för in varorna i EU:s tullområde som är skyldig att anmäla dem. En anmälan får även göras av andra personer enligt vad som föreskrivs i artikel 139.1 och 139.3 i tullkodexen. Det gäller exempelvis den i vars namn eller för vars räkning den som för in varorna agerar, eller den som omedelbart hänför varorna till ett tullförfarande. Anmälningsskyldigheten är omfattande. Den omfattar alla varor ombord på ett transportmedel, även varor som anmälaren inte har kännedom om (se EU-domstolens dom den 4 mars 2003 i de förenade målen Hauptzollamt Hamburg-Stadt mot Kazimieras Viluckas [C 238/02] och Ricardas Jonusas [C-246/02]).

En deklaration för tillfällig lagring lämnas

Det fjärde steget i införselproceduren innefattar en skyldighet att lämna deklaration för tillfällig lagring. Som redan nämnts ska varor som förs in i EU:s tullområde vara i tillfällig lagring. Med tillfällig lagring avses enligt artikel 5.17 i tullkodexen att icke-unionsvaror tillfälligt lagras under tullövervakning från det att varornas ankomst har anmälts till det att de har hänförs till ett tullförfarande eller återexporterats. När varor har anlant saknas i många fall de handlingar och den information som behövs för att varorna ska kunna hänföras till ett tullförfarande. De förvaras då i tillfällig lagring under en begränsad tid, högst 90 dagar. Om tidsfristen löper ut utan att varorna hänförs till ett tullförfarande eller återexporterats ska tullmyndigheterna enligt artikel 198 i tullkodexen vidta alla de åtgärder som krävs. Det kan t.ex. handla om att sälja eller förstöra varorna. Kompletterande bestämmelser finns i bl.a. 3 kap. 8–10 §§ tullagen, som reglerar försäljning av varor på tullauktion och förutsättningarna för förstöring av varor.

I artikel 145.1 i tullkodexen föreskrivs att varor som har anmälts till tullmyndigheterna ska omfattas av en deklaration för tillfällig lagring. Deklarationen ska lämnas av någon av dem som enligt artikel 139.1 eller 139.3 är skyldiga att anmäla varorna vid ankomsten, dvs. i första hand personen som för in varorna i EU:s tullområde. Den ska ges in senast när varornas ankomst anmäls. Det innebär att deklarationen måste ges in antingen i förväg eller i samband med att varorna anmäls. Tullmyndigheterna får enligt artikel 145.5 i tullkodexen godta att en deklaration för tillfällig lagring görs genom en hänvisning till en summarisk införseldeklaration som getts in för varorna eller ett manifest eller annat transportdokument, om deklarationen eller dokumentet innehåller samma information som en deklaration för tillfällig lagring ska innehålla. Om felaktiga uppgifter har lämnats i en sådan deklaration kan uppgifterna ändras enligt artikel 146. En deklaration kan också ogiltigförklaras i vissa fall.

En deklaration för tillfällig lagring ska omfatta alla varor på ett transportmedel som lossas eller förs in i EU:s tullområde. Genom deklarationen får tullmyndigheten ett ingående saldo över de varor som är föremål för tullövervakning och eventuell kontroll. När varorna passerar vidare genom tullproceduren kan avräkning göras mot det ingående saldot. På det sättet säkerställs att alla varor anmäls

till ett tullförfarande eller återexporteras inom tidsfristen (Duras och Moëll s. 157).

Varor i tillfällig lagring ska enligt artikel 147 i tullkodexen förvaras på en anläggning för tillfällig lagring eller på en plats som har anvisats eller godkänts av tullmyndigheterna. Varorna får bara utsättas för sådan hantering som avser att säkerställa att de bevaras i ett oförändrat skick. Innehavaren av varorna, dvs. den person som äger varorna eller har liknande förfoganderätt eller fysisk kontroll över dem, får enligt artikel 134.2 undersöka varorna eller ta prover på dem. Varorna kan exempelvis behöva undersökas för att deras klassificering, tullvärde eller tullstatus ska kunna fastställas. Det kräver dock tillstånd av tullmyndigheterna.

En tulldeklaration lämnas

Det finns olika former av tulldeklarationer

Det sista steget i införselproceduren innefattar att en tulldeklaration ska lämnas. Med tulldeklaration avses enligt artikel 5.12 i tullkodexen en handling genom vilken en person i föreskriven form och på föreskrivet sätt anger ett önskemål om att hänföra varor till ett visst tullförfarande, i tillämpliga fall med uppgift om vilka eventuella särskilda arrangemang som önskas. Vilken typ av tulldeklaration som ska lämnas beror bl.a. på vilka varor som ska deklarerats och vilket tullförfarande varorna ska hänföras till. I bilaga B till kompletteringsförordningen anges vilka uppgifter som ska finnas i en tulldeklaration.

Skriftliga tulldeklarationer

Det finns tre former av skriftliga tulldeklarationer, nämligen

- standardtulldeklaration,
- förenklad deklaration, och
- registrering i deklarantens bokföring.

Standardtulldeklarationen är den vanligaste formen. Den ska enligt artikel 162 i tullkodexen innehålla de uppgifter som krävs för till-

lämpningen av bestämmelserna om det tullförfarande som varorna deklarerats till. De handlingar som ligger till grund för uppgifterna ska enligt artikel 163 finnas tillgängliga för tullmyndigheterna när deklarationen ges in.

I en förenklad deklaration får enligt artikel 166 i tullkodexen vissa uppgifter och handlingar initialt utelämnas. Deklaranten ska enligt artikel 167 inom en bestämd tidsfrist ge in en kompletterande deklaration med de uppgifter och handlingar som saknas. Regelbunden användning av förenklad deklaration kräver att tullmyndigheterna ger tillstånd. Deklarationsformen kan emellertid användas i enstaka fall även utan tillstånd.

En deklaratant får enligt artikel 182 i tullkodexen lämna tulldeklaration genom att varorna registreras i deklaratantens bokföring. Det innebär att företaget kan använda sina affärssystem för exempelvis fakturahantering eller beställningar för att deklarerat. Deklarationen ska, enligt artikel 234.1 b i genomförandeförordningen, innehålla åtminstone de uppgifter som ska lämnas i en förenklad deklaration. Deklarationen ska som huvudregel enligt artikel 167 i tullkodexen inom en bestämd tidsfrist kompletteras med de uppgifter och handlingar som saknas. Den kompletterande informationen får vara periodisk och sammanfattande. Deklaration genom registrering i deklaratantens bokföring kräver tillstånd av tullmyndigheterna.

Skriftliga deklarationer ska som huvudregel enligt artikel 6 i tullkodexen lämnas elektroniskt. En elektronisk tulldeklaration kan i Sverige lämnas via olika system-till-systemlösningar eller via internetdeklaration (Duras och Moëll s. 160).

Muntliga tulldeklarationer

Det är i undantagsfall tillåtet att lämna en muntlig tulldeklaration enligt artiklarna 135 och 136 i kompletteringsförordningen. Exempelvis får en tulldeklaration för övergång till fri omsättning lämnas muntligen om det är fråga om varor av icke-kommersiell natur, varor som ingår i en resandes personliga bagage i vissa fall, eller om varorna är framställda av EU:s jordbrukare på egendomar i tredjeland. Vissa varor får enligt artikel 142 i samma förordning aldrig deklarerat muntligen. Det gäller bl.a. varor som omfattas av förbud eller re-

striktioner. Eftersom en muntlig tulldeklaration bara får lämnas i ett fåtal fall är deklaraionsformen ovanlig (Duras och Moëll s. 163).

Handlanden som anses vara en tulldeklaration

Det föreskrivs i artikel 141 i kompletteringsförordningen att vissa typer av handlanden anses vara en tulldeklaration. Det som avses är bl.a. passage genom den gröna filen eller ”inget att deklarerar”-filen vid tullkontor där ett tvåfilsystem tillämpas. Även passage genom ett tullkontor som inte tillämpar ett tvåfilsystem avses. Brevförsändelser ska vidare anses deklarerade för övergång till fri omsättning när de förs in i EU:s tullområde. Det finns begränsningar av vilka varor som får deklarerar genom den aktuella typen av handlanden. På samma sätt som när det gäller muntliga deklaraioner får vissa varor enligt artikel 142 i kompletteringsförordningen aldrig deklarerar så, exempelvis varor som omfattas av förbud eller restriktioner.

3.2.3 Varorna frigörs

När uppgifterna i en tulldeklaration har kontrollerats eller godtagits utan kontroll ska varorna frigöras enligt artikel 194 i tullkodexen. Det förutsätter att villkoren för det aktuella tullförfarandet är uppfyllda och att varorna inte omfattas av restriktioner eller införsel förbud. Inom ramen för frigörandeprocessen ska tullmyndigheterna bl.a. kontrollera att varorna inte omfattas av förbud eller restriktioner, att villkor för införseln är uppfyllda och att nödvändiga tillstånd finns. Att varorna frigörs innebär enligt artikel 5.26 i tullkodexen att tullmyndigheterna gör varorna tillgängliga för de ändamål som föreskrivs för det tullförfarande som de hänförts till. Samtidigt fastställs tull, skatt och andra avgifter och ett beslut om frigörandet skickas till deklaraanten. Det kallas att varorna klareras. Deklaraanten kan därefter förfoga över varorna inom ramen för vad som är tillåtet för det aktuella tullförfarandet. Om varorna har hänförts till förfarandet övergång till fri omsättning får de alltså föras in i EU och omfattas av den fria rörligheten för varor som gäller inom unionen.

3.3 Utförsel av varor

3.3.1 Tullförfaranden

När unionsvaror förs ut ur EU:s tullområde är huvudregeln enligt artikel 269 i tullkodexen att de ska hänföras till tullförfarandet export. Ett undantag är om varorna ska hänföras till det särskilda förfarandet passiv förädling. Det används när unionsvaror tillfälligt förs ut från tullområdet för att genomgå vissa förädlingsprocesser. Förfarandet syftar till att varorna ska kunna återimporteras till EU med så låg tull och annan skatt som möjligt.

När icke-unionsvaror förs ut från EU:s tullområde är det enligt artikel 270 i tullkodexen i stället fråga om återexport. Det kan bli aktuellt när varorna ska lämna EU efter att ha varit hänförda till ett särskilt tullförfarande vid införsel, exempelvis aktiv förädling.

3.3.2 Utförselproceduren

Inledning

När varor ska föras ut ur tullområdet ska utförseln deklarerats till ett exporttullkontor. Efter det att uppgifterna i deklarationen har kontrollerats eller godtagits utan kontroll ska varorna frigöras till ett tullförfarande, exempelvis export eller återexport, och ett exportmedgivande lämnas. Därefter ska varorna anmälas till ett utförseltullkontor. Tullkontoret kan då kontrollera att de varor som har anmälts stämmer överens med de varor som deklarerats. När varorna har lämnat landet ska utförseln intygas av exporttullkontoret. Utförselproceduren, som beskrivs närmare i det följande, brukar kallas ”triologin”. Återexport av varor direkt från tillfällig lagring följer emellertid inte samma mönster. Proceduren vid sådan återexport beskrivs inte här.

År 2022 lämnades omkring 6 miljoner exportdeklarationer till Tullverket. År 2021 var det fråga om cirka 6,6 miljoner deklarationer av det slaget. Åren 2019 och 2020 lämnades omkring 3,6 respektive 3,8 miljoner exportdeklarationer. Det kraftigt ökade antalet deklarationer år 2021 och 2022 var en följd av en generell ökning av den internationella handeln och en ökning av handeln med tredjeland efter Storbritanniens utträde ur EU.

En deklaration före avgång lämnas till ett exporttullkontor

Deklarationen lämnas

Det första steget i utförselproceduren innefattar enligt artikel 263 i tullkodexen att en deklaration före avgång ska ges in till ett exporttullkontor inom en bestämd tidsfrist före utförseln. En deklaration före avgång kan vara en tulldeklaration, en deklaration om återexport eller en summarisk utförseldeklaration. Deklarationen ska innehålla de uppgifter som krävs för att en riskanalys ska kunna göras. I bilaga B till kompletteringsförordningen anges vilka uppgifter som ska finnas i deklarationen. Med informationen i deklarationen som grund ska tullkontoret enligt artikel 264 i tullkodexen se till att en riskanalys utförs, främst i säkerhets- och skyddssyfte. Exporttullkontoret ska vidta de åtgärder som krävs med anledning av resultatet av riskanalysen.

På samma sätt som vid införsel av varor kan deklarationen lämnas som standarddeklaration, förenklad deklaration eller i form av registrering i deklarantens bokföring (se avsnitt 3.2.2). En deklaration före avgång får dock enligt artikel 150.4 i kompletteringsförordningen inte lämnas genom sådan registrering. Det vanligaste sättet att deklarera varor för export är att en standardtulldeklaration används. Deklarationer ska som huvudregel lämnas elektroniskt.

I undantagsfall är det enligt artiklarna 136 och 137 i kompletteringsförordningen tillåtet att lämna en muntlig deklaration för export och återexport. Exempelvis får en deklaration för export lämnas muntligen om det är fråga om varor av icke-kommersiell natur. Det gäller inte i de fall som avses i artikel 142 i samma förordning, exempelvis om varan omfattas av förbud eller restriktioner.

I artikel 263.2 i tullkodexen föreskrivs vissa undantag från deklara-tionsplikten. Skyldigheten gäller exempelvis inte varor som transporteras på transportmedel som endast passerar genom EU:s territorialvatten eller luftrum utan att göra uppehåll.

Om en deklaration för export eller återexport har krävts men varorna har förts ut ur EU:s tullområde utan att deklarerats ska exportören enligt artikel 337 i genomförandeförordningen ge in en deklaration i efterhand.

Varorna frigörs av exporttullkontoret

När uppgifterna i en deklaration har godkänts ska exporttullkontoret frigöra varorna till ett tullförfarande, om förutsättningarna i artikel 194 i tullkodexen är uppfyllda. Se närmare om tullförfaranden i avsnitt 3.3.1. Det krävs att villkoren för att hänföra varorna till tullförfarandet är uppfyllda, att eventuella restriktioner har tillämpats och att varorna inte är föremål för några förbud. Exporttullkontoret kan godta uppgifterna i tulldeklarationen eller göra en kontroll. Kontrollen kan avse deklarationen och, om det bedöms nödvändigt, en undersökning av de styrkande handlingarna och ibland av varorna. Det kan också kontrolleras om varorna omfattas av förbud eller restriktioner. Enligt artikel 158.3 i tullkodexen omfattas varorna av tullövervakning från tidpunkten när deklarationen godtas till tidpunkten när de förs ut ur EU:s tullområde, överläts till staten, förstörs eller tulldeklarationen förklaras ogiltig.

När uppgifterna i en deklaration har godkänts ska varorna frigöras för export eller återexport. Enligt artikel 267.4 i tullkodexen får tullmyndigheterna frigöra varorna på villkor att de kommer att föras ut ur EU:s tullområde i samma skick som när tulldeklarationen eller deklarationen om återexport godtogs, eller den summariska utförseldeklarationen gavs in. Om varorna frigörs, lämnar tullmyndigheterna ett exportmedgivande. Att varor frigörs har samma betydelse vid utförsel som vid införsel. Det innebär att deklaranten kan förfoga över varorna inom ramen för vad som är tillåtet enligt det tullförfarande som de hänförs till. Varorna får alltså lämna lastplatsen för export till tredjeland.

Varorna anmäls till ett utförseltullkontor

När varorna har frigjorts till ett tullförfarande förs varorna till ett utförseltullkontor där de ska anmälas. Det är det andra steget i utförselproceduren. Ett utförseltullkontor ansvarar för den plats där varorna lämnar EU:s tullområde och ska övervaka utförseln av varorna. En anmälan får enligt artikel 267.2 i tullkodexen göras av en vid personkrets, nämligen av

- den som för ut varorna ur tullområdet,
- den i vars namn eller för vars räkning den personen agerar, eller

- den som tar på sig ansvaret för att transportera varorna innan de förs ut ur tullområdet.

Den som anmäler varorna ska lämna den information som följer av artikel 331 i genomförandeförordningen. Det handlar bl.a. om deklarationens referensnummer och eventuella avvikelser mellan de deklarerade varorna och de som anmäls för utförsel. Om utförseltullkontoret upptäcker avvikelser, exempelvis att lasten omfattar ett annat antal varor eller andra typer av varor än vad som deklarerats ska utförsel nekas. Avvikelsen kan enligt artikel 332 i samma förordning avhjälpas, exempelvis genom att en ny deklaration ges in.

Utförseln anmäls till utförseltullkontoret

Utförseltullkontoret ska enligt artikel 333 i genomförandeförordningen övervaka varorna till dess att de förs ut från EU:s tullområde. För att utförseltullkontoret ska få reda på att en utförsel har genomförts ska fraktföraren enligt artikel 332.5 i genomförandeförordningen anmäla till kontoret att varorna har förts ut och lämna uppgifter om lasten. Det är det tredje steget i utförselproceduren. Med fraktförare vid utförsel avses enligt artikel 5.40 i tullkodexen den som för ut varorna eller tar på sig ansvaret för varornas transport ut ur EU:s tullområde. I artikel 334 i förordningen föreskrivs att utförseltullkontoret ska informera exporttullkontoret om utförseln. Exporttullkontoret ska därefter lämna ett intyg om utförseln till deklaranter eller exportören. Intyget är ett bevis om att tullformalitetserna har fullgjorts och kan ha betydelse i skattehänseende. Det kan bl.a. användas för återbetalning av tull och andra skatter som är beroende av att varorna exporterats.

Om varor förs ut från tullområdet utan att utförseltullkontoret fått besked om det, kan ett intyg om utförseln i vissa fall lämnas i efterhand. Tullmyndigheten får enligt artikel 335 i genomförandeförordningen kräva att deklaranter uppvisar bevis om att varorna har lämnat tullområdet.

3.4 Godkänd ekonomisk aktör

Tullkodexen ger utrymme för tullmyndigheterna att ge tillstånd som innebär förenklingar och lättnader vid tullproceduren. Ett viktigt exempel är tillstånd till ställning som godkänd ekonomisk aktör. En ekonomisk aktör som är etablerad inom EU:s tullområde kan enligt artikel 38 i tullkodexen få ställning som godkänd ekonomisk aktör för tullförenklingar. Det möjliggör bl.a. tillstånd till centraliserad klarering, till att ge in tulldeklarationen i form av en registrering i bokföringen och till att själv utföra vissa tullformaliteter och kontroller. En ekonomisk aktör kan vidare få status som godkänd ekonomisk aktör för säkerhet och skydd, vilket ger lättnader i sådana avseenden. Om de båda tillstånden innehåser samtidigt utfärdas ett kombinerat tillstånd.

Tullverket utfärdade 51 tillstånd som godkänd ekonomisk aktör under åren 2020–2022. Sammantaget har drygt 300 företag i Sverige ett sådant tillstånd. Merparten är kombinerade tillstånd eller tillstånd för tullförenklingar. För att få ställning som godkänd ekonomisk aktör krävs enligt artikel 39 i tullkodexen att vissa kriterier är uppfyllda, bl.a. i fråga om ekonomisk solvens, kontroll över varuflöden och frånvaro av allvarliga överträdelser av tull- och skattelagstiftningen.

3.5 Tullombud

Det är vanligt att den som ansvarar för att tullformaliteter fullgörs anlitar ett tullombud för uppgiften. Tullombud upprättar cirka 77 procent av deklARATIONERNA avseende import och 90 procent av deklARATIONERNA avseende export. Att ett tullombud anlitas fråntar inte importören eller exportören ansvar för de uppgifter som lämnas i deklARATIONEN. Med tullombud avses enligt artikel 5.6 i tullkodexen varje person som av en annan person har utsetts att genomföra de åtgärder och formaliteter som krävs enligt tullagstiftningen vid kontakter med tullmyndigheterna. Det finns två typer av ombudsroll, direkt och indirekt. Ett direkt tullombud fullgör skyldigheterna enligt tullagstiftningen i kundens namn och anger sig själv som ombud. Det är den vanligaste formen. Ett indirekt tullombud fullgör skyldigheterna i sitt eget namn men för kundens räkning. I de fallen blir

det tullombudet som står som deklarat och gäldenär för en uppkommen tullskuld.

Det krävs fullmakt för att få agera som tullombud. Ombuden registreras också hos Tullverket. Det finns inte några föreskrifter om kvalifikationskrav för tullombuden.

3.6 En ny tullkodex förhandlas

I maj 2023 lade EU-kommissionen fram ett förslag till en ny tullkodex (Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av unionens tullkodex och inrättande av Europeiska unionens tullbyrå och om upphävande av förordning (EU) nr 952/2013). Ett huvudsakligt syfte med reformen är att möta de utmaningar som internationella kriser och ökad internationell handel innebär för EU:s tullmyndigheter. Samtidigt ska tullhanteringen förenklas för företag som bedriver import- och exportverksamhet. Det handlar framför allt om att hanteringen ska automatiseras genom att en gemensam digital tulldataportal inrättas. Företag som uppfyller särskilda kriterier i fråga om laglydnad, öppenhet och sunda finanser ska kunna få status som betrodda näringsidkare. Det avser att vara en utvecklad form av systemet med godkända ekonomiska aktörer. Avsikten är att betrodda näringsidkare ska få ytterligare lättnader i tullhanteringen. Vidare föreslås att en ny myndighet ska inrättas inom EU för att övervaka det nya systemet. Syftet med myndigheten är inte att den ska ersätta de nationella tullmyndigheterna.

I fråga om sanktioner föreslås ett gemensamt ramverk på så sätt att vissa felbeteenden ska anses utgöra överträdelse av tullagstiftningen. Det ska även finnas en miniminivå för administrativa sanktioner. Även vissa andra EU-gemensamma sanktionsbestämmelser föreslås. Det ska enligt förslaget vara möjligt för medlemsstaterna att ha en mer långtgående reglering om sanktioner (se avsnitt XIV i förslaget).

Enligt förslaget ska tulldataportalen börja användas av e-handelsföretag år 2029 och av andra importörer år 2032. Den nya tullkodexen ska enligt förslaget börja tillämpas fullt ut år 2038.

Förslaget förhandlas inom EU.

4 Det nuvarande sanktionssystemet

4.1 Bakgrund

4.1.1 Något om straffrättsliga och administrativa sanktioner

I svensk rätt förekommer det både straffrättsliga och administrativa sanktioner vid överträdelser av tullagstiftningen. Det finns därför anledning att kort beröra de båda begreppen.

Det finns ingen rättslig definition av begreppet sanktion. En sanktion är i princip alltid handlingsdirigerande eller har ett bestraffande syfte. En sanktion kan sägas vara alla former av påföljder som kan följa på ett rättsstridigt handlande. Sanktioner kan vara repressiva eller icke repressiva. Att en sanktion är repressiv innebär att det är staten som kan ta initiativ till sanktionen. En icke repressiv sanktion är t.ex. möjligheten att begära skadestånd i en civilprocess. Sådana sanktioner berörs inte i fortsättningen.

Den mest ingripande formen av repressiva sanktioner är straff och andra påföljder som följer av en kriminalisering. De brukar benämnas straffrättsliga sanktioner. En annan typ av repressiv sanktion är administrativa sanktioner, t.ex. sanktionsavgifter, åtgärdsföreläggande (i förening med vite) eller återkallelse av tillstånd.

Straff används som sanktion för de gärningar som anses mest allvarliga eller förkastliga i ett samhälle. Vad som avses med straff definieras i 1 kap. 3 § brottsbalken, som anger att med påföljd för brott förstås i balken straffen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Straffet döms som huvudregel ut av domstol efter åtal. Institutet strafföreläggande och föreläggande av ordningsbot ger emellertid åklagare, polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän rätt att i vissa fall besluta om bötesstraff och, när det gäller åklagare, villkorlig dom.

Administrativa sanktioner finns parallellt med eller i stället för straff. Det är fråga om en ekonomisk sanktion som inte är ett bötesstraff eller någon annan rättsverkan av brott. Sanktionerna är utformade efter behovet på det aktuella området och ser alltså olika ut till sin konstruktion. Frågan om vad som särskiljer en administrativ sanktion från ett straff har inget entydigt svar och gränsen är inte alltid helt tydlig. I en forskningsrapport från Nordiska ministerrådet noteras att en likartad definition av sanktionsavgifter i praktiken tillämpas inom nordisk doktrin, lagberedningsarbeten och rättspraxis. I rapporten formuleras definitionen som ”en administrativ avgiftspåföljd av straffliknande karaktär som påförs till följd av en lagöverträdelse och som påförs en fysisk eller en juridisk person av en förvaltningsmyndighet eller en domstol” (se Leena Halila, Veronica Lankinen och Annika Nilsson, Administrativa sanktionsavgifter. En nordisk komparativ studie, TemaNord, 2018:511, s. 26 f.). Att administrativa sanktioner kan påföras inte bara fysiska utan även juridiska personer, och att de kan beslutas av en förvaltningsmyndighet utan ett straffrättsligt förfarande, skiljer sig från det som gäller för straffrättsliga sanktioner.

4.1.2 Administrativa sanktioner har fått allt större betydelse

I betänkandet Vad bör straffas? (SOU 2013:38) konstaterar Straffrättsanvändningsutredningen att sanktionsavgifter har funnits som sanktionsform i svensk rätt länge, men att införandet av avgifter på skatteområdet år 1971 blev inledningen till att sanktionsavgifter började tas i bruk mer allmänt. Utvecklingen därefter har inneburit att sanktionsavgifter används i kraftigt ökad utsträckning. På 1970-talet genomdrevs sanktionsväxlingar från straff till avgift. Syftet var i de flesta fallen att skapa förutsättningar för att effektivare beivra bagatellartade massförseelser och för att utnyttja rättsväsendets resurser bättre. Ytterligare en våg av sanktionsväxlingar ägde rum på 1990-talet. De syftade främst till att ge möjlighet till kännbara ekonomiska sanktioner mot juridiska personer. Betänkandet innehåller en genomlysning av kriterier för kriminalisering och riktlinjer för att använda administrativa sanktioner (SOU 2013:38 s. 423 f.). Utredningen återkommer till det i avsnitt 7.3.

Även i litteraturen konstateras att sanktionsavgifter är ett alternativ till straffrättsliga påföljder som med tiden har fått allt större betydelse och utrymme i den svenska rättsordningen. Senare års utveckling har i hög grad sin grund i EU-rätten som ofta kräver att ”effektiva, proportionerliga och avskräckande” sanktioner införs. För svenskt vidkommande har det ofta resulterat i sanktionsavgifter (se Wiweka Warnling Conradson och Annika Nilsson, Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet, 2020, version 2, JUNO, s. 17 och 41 f.).

4.1.3 Utvecklingen på tullområdet

De administrativa sanktionerna på tullrättens område är ett resultat av den nämnda utvecklingen. Tulltillägg fördes in i lagstiftningen år 1986, genom tillägg i den då gällande tullagen (1973:670). Syftet var att komma till rätta med oriktigheter i tulldeklarationer och andra handlingar till ledning för tulltaxering. Innan dess fanns det bestämmelser i 1973 års tullag om vite och om förseningsavgift vid underlåtenhet att lämna tulldeklaration i tid. En möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om administrativa sanktionsavgifter vid överträdelser av import- eller exportrestriktioner hade införts år 1984. Därutöver kunde bara straffrättsliga sanktioner användas mot den som inte uppfyllde sina skyldigheter i fråga om tullar, andra skatter eller avgifter som beslutades av en tullmyndighet. Straffbestämmelserna fanns i lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (varusmuggningslagen), som föregick lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). Subsidiära ansvarsbestämmelser fanns främst i tullagen och tullstadgan (1973:671). I propositionen anfördes att det straffrättsliga sanktionssystemet inte var tillräckligt för att komma till rätta med problemen. Rättegångsförfaranden ansågs dessutom vara alltför tidskrävande, kostsamma och ingripande vid mindre allvarliga överträdelser (proposition om tulltillägg, prop. 1985/86:41, s. 14 f.).

Det fanns alltså ett behov av ett administrativt sanktionssystem på tullområdet motsvarande det som hade införts på skatteområdet i början av 1970-talet. Utgångspunkten var att regleringen om tulltillägg skulle utformas i så nära överensstämmelse som möjligt med bestämmelserna om skattetillägg (prop. 1985/86:41 s. 14 f.). Tulltill-

lägget utformades så att det i huvudsak kunde komma i fråga för de kommersiella importörer som hade en skyldighet att lämna en skriftlig tulldeklaration (prop. 1985/86:41 s. 1, 19 f. och 37 f.).

Bestämmelserna om tulltillägg har därefter genomgått ett flertal justeringar, bl.a. i samband med att reglerna om skattetillägg har setts över (se Administrativa avgifter på skatte- och tullområdet, m.m., prop. 2002/03:106, s. 193 f. och Skatteförfarandet, prop. 2010/11:165, s. 490 f.). Senast sågs bestämmelserna över i samband med att tullkodexen ersatte rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (gemenskapstullkodexen) och den nu gällande tullagen trädde i kraft. Då gjordes vissa justeringar men inga större förändringar av sanktionsbestämmelserna. Regeringen bedömde att sanktionerna var tillräckliga för att säkerställa att tullagstiftningen följs. Det uttalades dock att en slutlig bedömning av den frågan kunde göras först när lagstiftningen kommit på plats i sin helhet (En ny tullag, prop. 2015/16:79, s. 141). Sanktionsbestämmelserna utformades med reglerna om skattetillägg i skatteförfarandelagen (2011:1244) som vägledning (prop. 2015/16:79 s. 194).

Regleringen om tulltillägg har – till skillnad från regleringen om skattetillägg – inte genomgått några större förändringar sedan den infördes.

4.2 Dagens reglering

4.2.1 Allmänt om tullrättsliga sanktioner

Den gemensamma tullpolitiken är som nämnts ett område där harmoniseringen av lagstiftningen inom EU har gått mycket långt. Uppgiften att driva igenom EU:s gemensamma tullagstiftning faller emellertid under medlemsstaternas nationella rätt. I artikel 42.1 i tullkodexen föreskrivs att medlemsstaterna ska fastställa sanktioner för överträdelse av tullagstiftningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Administrativa sanktioner får enligt artikel 42.2 bl.a. ha formen av en penningavgift som tas ut av tullmyndigheterna, vid behov inbegripet en betalning som gäller i stället för en straffrättslig påföljd. Därutöver får administrativa påföljder ha formen av ett återkallande eller en tillfällig indragning eller ändring av ett tillstånd som innehas av den person som drabbas av

sanktionen. Medlemsstaterna ska enligt artikel 42.3 anmäla de nationella bestämmelserna till EU-kommissionen och utan dröjsmål anmäla ändringar av bestämmelserna. Den närmare utformningen av sanktionerna beslutas av varje medlemsstat. Något gemensamt EUrättsligt regelverk om sanktioner finns alltså inte. Förslaget till ny tullkodex som förhandlas inom EU innebär emellertid att det ska finnas ett gemensamt ramverk i fråga om sanktioner, bl.a. på så sätt att vissa överträdelser ska anses utgöra överträdelser av tullagstiftningen och att det ska finnas en miniminivå för administrativa sanktioner (se avsnitt 3.6). Som framgått där kommer emellertid en ny tullkodex inte fullt ut att träda i kraft på länge.

I svensk rätt finns som nämnts både administrativa och straffrättsliga sanktioner för överträdelser av tullagstiftningen. De huvudsakliga bestämmelserna finns i smugglingslagen och i tullagen. Det finns emellertid även sanktionsbestämmelser i annan lagstiftning.

4.2.2 Straffrättsliga sanktioner

Inledning

I smugglingslagen regleras straff vid vissa överträdelser av tullagstiftningen. Det handlar om olika former av smugglingsbrott, tullbrott och olovlig befattning med smuggelgods. Även i tullagen och i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) finns det straffbestämmelser. De bestämmelserna är subsidiära i förhållande till straffbestämmelserna i smugglingslagen.

Smugglingsbrott

Smuggling

Ansvar för smuggling regleras i 3 § smugglingslagen. Ett första fall avser den situationen att någon bryter mot ett förbud mot eller villkor för införsel av varor. Det föreskrivs i 3 § första stycket att den som, i samband med införsel till landet av en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel, uppsåtligt bryter mot förbudet eller villkoret genom att underlåta att anmäla varan till tullbehandling, döms för smuggling.

Ett andra fall avser den situationen att någon vilsleleder Tullverket i samband med införsel av varor. Enligt 3 § andra stycket döms den för smuggling som, i samband med att en vara som avses i första stycket förs in till landet, uppsåtligen lämnar oriktig uppgift eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling. Det krävs att agerandet ger upphov till fara för att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret. Den som frivilligt undanröjer faran ska enligt 15 § inte dömas till ansvar.

Ansvar för smuggling kan också komma i fråga i de fall som avses i 3 § tredje stycket. Det handlar om att någon

- uppsåtligen från landet för ut en vara i strid med ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för utförsel eller efter utförseln förfogar över varan i strid med förbudet eller villkoret,
- under pågående tullbehandling förfogar över en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel och därigenom föranleder att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret,
- till landet för in eller från landet för ut en vara med stöd av ett tillstånd som föranletts av att någon lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att lämna en föreskriven uppgift till en tillståndsmyndighet, eller förfar på ett sådant sätt hos en tillståndsmyndighet och därigenom föranleder att tillstånd meddelas och att varan förs in i eller ut ur landet med stöd av tillståndet, eller
- förfogar över en vara i strid med villkor som uppställts för eller i samband med varans införsel eller utförsel.

Vilka förfaranden som omfattas av uttrycket tullbehandling framgår av 2 § andra stycket 4 smugglingslagen. I 3 § fjärde stycket föreskrivs att om bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land, gäller det som sägs i första och andra styckena om tullbehandling i stället förfarandet enligt inregränslagen. Ansvar för smuggling kan alltså komma i fråga för den som bryter mot regleringen i den lagen. Bakgrunden är att bestämmelserna om tullbehandling i princip inte är tillämpliga när det är fråga om införsel från eller utförsel till andra EU-länder.

Påföljden för smuggling är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms i stället till penningböter enligt 4 § smugg-

lingslagen. Straffskalan för grov smuggling är enligt 5 § första stycket fängelse lägst sex månader och högst sex år. Förutsättningarna för när brottet ska anses vara grovt framgår av 5 § andra stycket.

Smuggling av särskilda varuslag

I 6–6 b §§ smugglingslagen finns särskilda bestämmelser om smuggling av vissa varuslag. Narkotikasmuggling regleras i 6 § och gäller gärningar som avses i 3 § som omfattar narkotika. Påföljden är strängare än för smuggling, nämligen fängelse i högst tre år för narkotikasmuggling (första stycket), böter eller fängelse i högst sex månader för ringa narkotikasmuggling (andra stycket) och fängelse i lägst två och högst sju år för grov narkotikasmuggling (tredje stycket). Ansvar för synnerligen grov narkotikasmuggling regleras i 6 § fjärde stycket. För det brottet är straffskalan fängelse i lägst sex och högst tio år.

Liknande konstruktioner finns i 6 a och 6 b §§ smugglingslagen. Den förstnämnda paragrafen reglerar ansvar för vapensmuggling, ringa vapensmuggling, grov vapensmuggling och synnerligen grov vapensmuggling. Brotten smuggling av explosiv vara, ringa smuggling av explosiv vara, grov smuggling av explosiv vara och synnerligen grov smuggling av explosiv vara regleras i den sistnämnda paragrafen. Straffskalorna skiljer sig i viss mån från det som gäller vid narkotikasmuggling.

Olovlig införsel eller olovlig utförsel

Smugglingsbrott enligt 3 och 6–6 b §§ smugglingslagen förutsätter som nämnts uppsåt. I 7 § första stycket föreskrivs att den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i de nämnda paragraferna döms för olovlig införsel eller olovlig utförsel. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Ansvar för brottet kan också komma i fråga i de fall som avses i 7 § andra stycket. Det som avses är bl.a. den situationen att någon av grov oaktsamhet i samband med utförsel av en vara underlåter att anmäla varan till tullbehandling, eller lämnar en oriktig uppgift vid tullbehandling, och därigenom ger upphov till fara för att ett förbud eller villkor överträds (punkten 1) eller lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att lämna en föreskri-

ven uppgift i samband med en ansökan om vissa tillstånd och därigenom ger upphov till fara för att vara förs in eller ut med stöd av tillståndet (punkten 2). Den som frivilligt undanröjer faran ska enligt 15 § inte dömas till ansvar.

I 7 § tredje stycket anges att om bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid utförsel till ett annat EU-land, gäller det som sägs i andra stycket 1 om tullbehandling i stället för farandet enligt inregränslagen. Ansvar kan alltså dömas ut för den som bryter mot regleringen i den lagen.

Försök, förberedelse och stämpling

Regleringen i 14 § smugglingslagen innebär att försök, förberedelse och stämpling är kriminaliserat beträffande flertalet av de redovisade smugglingsbrotten.

Tullbrott

Tullbrott

Ansvar för tullbrott enligt 8 § smugglingslagen förutsätter att någon i samband med att en vara förs in till eller ut ur landet uppsåtligt agerar på ett otillåtet sätt vid tullbehandlingen. Det krävs att personen genom det otillåtna agerandet ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna eller, i de fall som avses i andra stycket, felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till personen själv eller till någon annan.

En central bestämmelse som bara gäller vid införsel finns i 8 § första stycket smugglingslagen. Det otillåtna agerandet kan bestå i att någon underlåter att anmäla en vara till tullbehandling, lämnar oriktiga uppgifter vid tullbehandling eller underlåter att lämna en föreskriven uppgift vid tullbehandling. I 8 § andra stycket 1 straffbeläggs motsvarande handlande i samband med utförsel av en vara, eller att förfoga över en utförd vara i strid med vad som förutsatts vid den tullbehandling som ägt rum med anledning av utförseln. Straffbestämmelsen omfattar också att under pågående tullbehandling förfoga över en införd vara i strid med det som gäller under tullbehandlingen (8 § andra stycket 2) och att bryta mot villkor som

gäller för befrielse från eller nedsättning av skatt eller avgift i vissa fall (8 § andra stycket 3). Paragrafen är enligt tredje stycket bara tillämplig i fråga om sådana tullar, andra skatter och avgifter som Tullverket beslutar om.

Straffskalan för tullbrott är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms i stället till penningböter enligt 9 § smugglingslagen. I 10 § föreskrivs att straffskalan för grovt tullbrott är fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Förutsättningarna för att brottet ska anses som grovt framgår också av paragrafen.

Bestämmelsen om frivillig rättelse i 15 § smugglingslagen innebär att den som frivilligt vidtar en åtgärd, som leder till att tull, annan skatt eller avgift kan påföras, tillgodoräknas eller återbetalas med rätt belopp, inte ska dömas till ansvar. Regleringen i 14 § smugglingslagen innebär att försök till tullbrott och grovt tullbrott är kriminaliserat, liksom förberedelse eller stämpling till grovt tullbrott.

Vårdslös tullredovisning

Ansvar för vårdslös tullredovisning regleras i 11 § smugglingslagen. Brottet består i att någon begår en gärning som avses i 8 § av grov oaktsamhet. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är ringa ska den inte medföra ansvar.

Olovlig befattning med smuggelgods

Olovlig befattning med smuggelgods enligt 12 § första stycket smugglingslagen kriminaliserar olika typer av uppsåtlig befattning med varor som varit föremål för brott enligt 3–11 §§ den lagen. Det som avses är att någon emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av pant-rätt i en sådan vara. Straffskalan för brottet är böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är ringa ska den inte medföra ansvar. Ansvar enligt 12 § andra stycket kan aktualiseras när gärningsmannen visserligen inte insåg, men hade skälig anledning att anta, att varan varit föremål för brott. I det fallet är påföljden böter. Om gärningen är ringa ska inte dömas till ansvar.

I 12 § tredje stycket tydliggörs att ansvar för brottet inte ska dömas ut om gärningen är belagd med straff enligt vissa bestämmelser

i narkotikastrafflagen (1968:64), vapenlagen (1996:67) eller lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Grov olovlig befattning med smuggelgods regleras i 13 § smugglingslagen. Straffskalan är fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Regleringen i 14 § innebär att försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig befattning med smuggelgods är kriminaliserat.

Tullförseelse

Ansvar för tullförseelse regleras i 5 kap. 2–4 §§ tullagen. Brottet är subsidiärt i förhållande till regleringen i bl.a. smugglingslagen. Det framgår av 5 kap. 3 § tullagen, som föreskriver att ansvar för tullförseelse inte ska dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, smugglingslagen eller terroristbrottslagen (2022:666).

För tullförseelse enligt 5 kap. 2 § första stycket tullagen döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

- bryter mot en föreskrift i tullagstiftningen,
- bryter mot anmälningsskyldigheten i artikel 3 eller redovisningsskyldigheten i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672 av den 23 oktober 2018 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005, i den ursprungliga lydelsen, eller
- inte fullgör sin rapporteringsskyldighet enligt artikel 18a.4–6 i rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/1525.

För tullförseelse döms enligt 5 kap. 2 § andra stycket tullagen också den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot ett beslut som Tullverket har meddelat med stöd av tullagstiftningen. Det gäller dock bara om beslutet avser

- skyldighet att föra anteckningar och lämna uppgifter om varor i vissa fall,

- skyldighet i övrigt att lämna uppgift eller handling till Tullverket, eller
- användning eller förbrukning av en icke-unionsvara.

Av 5 kap. 2 § tredje stycket tullagen framgår att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall. Allmänt åtal för tullförseelse får enligt 5 kap. 4 § endast väckas efter medgivande av Tullverket.

Brott mot inregränslagen

I 19 § inregränslagen finns bestämmelser om straff för den som bryter mot vissa föreskrifter enligt den lagen. Enligt första stycket döms den till böter som uppsåtligen eller av oaktsamhet låter bli att

- göra en anmälan enligt 4 § när vapen och liknande föremål samt ammunition, ljuddämpare och tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer förs in till Sverige,
- stanna på en tulltjänstemans anmaning enligt 5 §, eller
- lämna uppgifter och visa upp handlingar för en tulltjänsteman enligt 6 §.

I 19 § tredje stycket inregränslagen föreskrivs att det inte ska dömas till ansvar i ringa fall.

På samma sätt som vid tullförseelse enligt tullagen är regleringen i 19 § inregränslagen subsidiär i förhållande till vissa andra straffbestämmelser. Enligt 20 § inregränslagen inträder inte ansvar enligt 19 § om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller smugglingslagen. Inregränslagen innehåller inte någon bestämmelse som motsvarar regleringen i 5 kap. 4 § tullagen. Allmänt åtal för brott enligt inregränslagen kräver alltså inte Tullverkets medgivande.

Olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, m.m.

Punktskattedirektivet

För alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter finns harmoniserade regler om punktskatt i rådets direktiv (EU) 2020/262 av den

19 december 2019 om allmänna regler om punktskatt (punktskattedirektivet). Direktivet innehåller bl.a. regler om när skattskyldigheten inträder och om vissa undantag från beskattning. I direktivet finns även regler för ett uppskovsförfarande, enligt vilket punktskattepliktiga varor kan flyttas mellan vissa aktörer utan att skattskyldighet inträder. Vid sådana flyttningar ska varorna som huvudregel åtföljas av ett elektroniskt administrativt dokument och andra dokument. Även vid flyttning av punktskattepliktiga varor utanför uppskovsförfarandet ska ett följedokument medföras om förflyttningen äger rum mellan olika medlemsstaters territorium och varorna innehas i kommersiellt syfte. I svensk rätt finns regleringen i bl.a. lagen (2022:155) om tobaksskatt, lagen (2022:156) om alkoholskatt, lagen (1994:1776) om skatt på energi och lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter (LPK).

Det finns inte några regler om sanktioner i punktskattedirektivet för de fall där reglerna om flyttning av punktskattepliktiga varor inte följs. Det ankommer i stället på medlemsstaterna att införa sanktioner för att säkerställa att direktivets regler upprätthålls. I Sverige finns det straffbestämmelser i 5 kap. LPK.

Straffbestämmelser

Huvudbrottet enligt 5 kap. 1 § LPK benämns olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor. Ansvar för brottet förutsätter att någon uppsåtligen i strid med regleringen i lagen förflyttar punktskattepliktiga varor inom Sverige, för in punktskattepliktiga varor till Sverige från ett område som tillhör EU:s punktskatteområde eller för ut sådana varor från Sverige. Det krävs därutöver att det felaktiga beteendet gett upphov till fara för att en myndighets kontrollverksamhet med avseende på varuförflyttningen allvarligt försvåras. Påföljden för brottet är fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Straffbestämmelsen är subsidiär till bestämmelserna i smugglingslagen.

I 5 kap. LPK regleras också ansvar för olovlig befattning med punktskattepliktiga varor (1 a §) och grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor (1 b §). Därutöver föreskrivs straff för den som bryter mot vissa skyldigheter enligt lagen. Det som avses är bl.a.

överträdelse av skyldigheten att legitimera sig eller på annat godtagbart sätt styrka sin identitet (3 §) eller skyldigheten att visa upp vissa handlingar (4 §).

Förslagen i delbetänkandet

Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att några av straffbestämmelserna i tullagen, inregränslagen och LPK ska flyttas till den nya lag som utredningen föreslår, tullbefogenhetslagen, med endast ett fåtal ändringar i sak. Straffbestämmelserna föreslås tas in i den nya lagen i den mån de är knutna till sådant som regleras i den lagen (se SOU 2022:48 s. 603 f.).

4.2.3 Administrativa sanktioner

Inledning

I 5 kap. tullagen finns det bestämmelser om administrativa sanktioner vid överträdelser av tullagstiftningen. Det som regleras där är tulltillägg och förseningsavgift. Även tullagens och inregränslagens bestämmelser om vite kan ses som en form av administrativ sanktion. Återkallelse, tillfällig indragning eller ändring av tillstånd är enligt artikel 42.1 b i tullkodexen också en sanktionsform. Tullverket beslutar även om transporttillägg, som är en administrativ sanktion vid överträdelse av bestämmelserna om flyttning av punktskattepliktiga varor. Tullverkets beslut i den aktuella typen av ärenden får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

År 2022 fattade Tullverket 627 beslut om tulltillägg vilket var en minskning i förhållande till tidigare år. Antalet beslut var 826 år 2021 och 723 året dessförinnan. År 2019 fattades 790 beslut om tulltillägg. Debiterade tulltillägg uppgick till omkring 23,3 miljoner kronor år 2022, 24,1 miljoner kronor år 2021, 24,6 miljoner kronor år 2020 och 15 miljoner kronor år 2019.

Tullverket fattade 2 127 beslut om förseningsavgift år 2022. Åren dessförinnan fattades 1 906 respektive 1 325 beslut av det slaget. Det debiterade beloppet uppgick till cirka 1,14 miljoner kronor år 2022, 1,08 miljoner kronor år 2021 och 870 000 kronor år 2020.

Tulltillägg på tull

Tulltillägg vid oriktig uppgift

I 5 kap. 5 § tullagen föreskrivs att tulltillägg ska tas ut när en oriktig uppgift har lämnats i vissa fall. Tulltillägg får bara tas ut av den som är gäldenär och skyldig att ge in tulldeklaration skriftligen eller elektroniskt.

I paragrafens första stycke regleras den situationen att en oriktig uppgift har lämnats under förfarandet. Tulltillägg ska tas ut om gäldenären på något annat sätt än muntligen har lämnat en oriktig uppgift till ledning för fastställande av tull. Om en oriktig uppgift har lämnats i ett ärende om omprövning, återbetalning eller eftergift eller vid ett överklagande ska enligt andra stycket tulltillägg också tas ut. Det förutsätter emellertid att uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak.

Vad som är en oriktig uppgift regleras i 5 kap. 6 § tullagen. En uppgift ska enligt första stycket anses vara oriktig om det klart framgår att en lämnad uppgift är felaktig (punkten 1). Detsamma gäller om en uppgift som ska lämnas till ledning för beslut om tull har utelämnats (punkten 2). Både felaktiga och utelämnade uppgifter innefattas alltså i begreppet oriktig uppgift. I andra stycket föreskrivs två undantag. Uppgiften ska för det första inte anses vara oriktig om den tillsammans med övriga lämnade uppgifter utgör tillräckligt underlag för ett riktigt beslut. För det andra ska uppgiften inte anses oriktig om den uppenbart inte kan läggas till grund för beslutet. I 5 kap. 11 § föreskrivs att gäldenären ansvarar för det som gäldenärens ombud gör eller låter bli att göra.

Beräkningen av tulltilläggets storlek görs enligt 5 kap. 7 § tullagen. Tulltillägget är 20 procent av den tull som inte skulle ha tagits ut, om den oriktiga uppgiften godtagits. Tulltillägg förutsätter alltså att den oriktiga uppgiften skulle ha lett till undandragen tull, om den hade godtagits, och tillägget speglar det undandragna beloppet.

Tulltillägg när tull har fastställts på skälig grund

I 5 kap. 8 § första stycket tullagen föreskrivs att tulltillägg i vissa fall ska tas ut av gäldenären när tull har fastställts på s.k. skälig grund. Det som avses är de fall där tulldeklarationen har uteblivit och inte

har kommit in trots att ett föreläggande sänts ut till gäldenären (punkten 1) och de fall där en avvikelse från deklarationen har ägt rum när tull har fastställts på skälig grund (punkten 2). Gäldenären ansvarar enligt 5 kap. 11 § för det som gäldenärens ombud gör eller låter bli att göra.

Beräkningen av tulltilläggets storlek görs enligt 5 kap. 8 § andra stycket tullagen. Tulltillägget är 20 procent av den tull som fastställts enligt första stycket och som tas ut av gäldenären, utöver den tull som annars skulle ha tagits ut. Tulltillägget beräknas alltså på mellanskillnaden mellan de beloppen. Till den del fastställandet av tull innefattar rättelse av en oriktig uppgift från gäldenären beräknas tulltillägget emellertid enligt 5 kap. 7 § första stycket.

Tulltillägg på grund av bristande efterlevnad

En ytterligare grund för tulltillägg regleras i 5 kap. 9 § tullagen. Tulltillägg ska, även i andra fall än de som avses i 5 kap. 5 och 8 §§, tas ut på grund av uppkomsten av en tullskuld genom bristande efterlevnad av tullagstiftningen enligt artikel 79 i tullkodexen. Det gäller bara om gäldenären rätteligen skulle ha lämnat en skriftlig eller elektronisk tulldeklaration till ledning för beslut om tull. Tulltillägget är 20 procent av den tull som tas ut.

Tulltillägg vid vissa förfoganden

Tulltillägg ska dessutom tas ut enligt 5 kap. 10 § tullagen. Det som avses är den situationen att någon förfogat över en vara som hänförs till tullförfarandet övergång till fri omsättning, om förfogandet stridit mot en föreskriven förutsättning för återbetalning eller eftergift av tull. Tulltillägget är 20 procent av den tull som felaktigt har betalats tillbaka eller eftergetts.

När tulltillägg inte ska tas ut

I 5 kap. 12–14 §§ tullagen regleras när tulltillägg inte ska tas ut. Enligt 5 kap. 12 § ska tulltillägg inte tas ut om gäldenären på eget initiativ har vidtagit rättelse (punkten 1). Detsamma gäller om det tull-

belopp som kunde ha undandragits genom felaktigheten eller passiviteten är obetydligt (punkten 2). Enligt 5 kap. 13 § ska tulltillägg inte heller tas ut om en icke-unionsvara eller dess värde förverkas. Om det inte längre finns någon betalningsskyldighet för tull, får Tullverket enligt 5 kap. 14 § tullagen inte heller ta ut tulltillägg på beloppet.

Tulltillägg på skatt

Tulltillägg kan tas ut på undandragen skatt

Enligt 1 kap. 2 § tullagen gäller det som sägs i lagen om tull även annan skatt än tull, under förutsättning att skatten ska tas ut för varor vid import, att skatten ska betalas till Tullverket och att inte något annat uttryckligen anges. Regleringen innebär att Tullverket i de fallen får besluta om tulltillägg på undandragen skatt, om förutsättningarna för tulltillägg är uppfyllda. Samma regler gäller som för tulltillägg på tull, med den skillnaden att tulltillägget är 10 procent i stället för 20 procent om det är fråga om undandragen mervärdesskatt som är avdragsgill (5 kap. 7 § andra stycket tullagen).

Som beskrivs i det följande är Skatteverket numera beskattningsmyndighet för mervärdesskatt vid import i de flesta fall. Som en följd av det kan Tullverket i regel inte ta ut tulltillägg på undandragen mervärdesskatt.

Tullverket är beskattningsmyndighet vid import i vissa fall

Det framgår i 2 kap. 1 och 2 §§ tullagen i vilka fall Tullverket är beskattningsmyndighet. Vid import eller införsel till det svenska tullområdet ska enligt 1 § tobaksskatt, alkoholskatt och vissa andra punktskatter fastställas och betalas enligt det förfarande som gäller för tull, om inte något annat föreskrivits. Tidigare var Tullverket beskattningsmyndighet även för mervärdesskatt vid import. Genom en lagändring år 2015 (SFS 2014:51) har hanteringen av mervärdesskatt vid import ändrats så att skatten numera i de flesta fall inte tas ut enligt tullagen utan enligt skatteförfarandelagen. Skatteverket är alltså beskattningsmyndighet i stället för Tullverket.

I fråga om mervärdesskatt vid import ska enligt 2 kap. 1 § tullagen skatten fastställas och betalas enligt det förfarande som gäller för tull, om inte något annat föreskrivits. Mervärdesskatten ska emellertid enligt 2 § första stycket inte tas ut enligt tullagen utan i enlighet med skatteförfarandelagen i vissa fall. Det gäller om deklaranter eller, om deklaranter är ett ombud, den för vars räkning ombudet handlar är registrerad för mervärdesskatt i Sverige vid tidpunkten för beslutet om fastställande av tull och

- agerar i egenskap av beskattningsbar person enligt mervärdesskattelagen (2023:200) vid importen, eller
- är en juridisk person som inte agerar i egenskap av beskattningsbar person enligt mervärdesskattelagen vid importen eller införseln.

Lagändringen syftade bl.a. till att förbättra likviditeten för importörer som är registrerade för mervärdesskatt och har full avdragsrätt, eftersom de inte längre behöver betala mervärdesskatten. Ett annat syfte var att minska den administrativa bördan för berörda importörer. Företagen skulle endast behöva vända sig till en myndighet i frågor om mervärdesskatt och för att enhetliga förfaranderegler skulle bli tillämpliga för hantering av all mervärdesskatt (se Förändrad hantering av mervärdesskatt vid import, prop. 2013/14:16, s. 19). I förarbetena påpekades det att Skatteverket med det nya systemet endast kan bli beskattningsmyndighet för import där det anses finnas en deklarerant, dvs. vid legal införsel (artikel 201 i tullkodexen). I de fall där det inte anses finnas någon deklarerant, t.ex. vid olaglig införsel, blir den föreslagna bestämmelsen enligt förarbetena inte tillämplig, varför Tullverket förblir beskattningsmyndighet. Regeringen ansåg att den avgränsningen var motiverad, eftersom risken för skatteundandraganden annars skulle öka (prop. 2013/14:16 s. 21 f.).

Mars-domen

I Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2021 ref. 54 (den s.k. Mars-domen) var frågan bl.a. om mervärdesskatt ska tas ut enligt tullagen eller skatteförfarandelagen vid bristande efterlevnad av tulllagstiftningen. I målet hade ett företag, Mars Logistics, varit huvudansvarig för ett transiteringsförfarande där fyra containrar med tv-

apparater transporterades till Sverige från Turkiet, via Italien. Varorna anmäldes inte till Tullverket vid införseln till Sverige. Efter förfrågan från Tullverket inkom importören, Grundig Nordic AB, med tulldeklarationer. I och med att varorna hade undantagits från tullövervakning uppstod en tullskuld. Varorna omfattades emellertid av tullfrihet eftersom ett s.k. ATR-certifikat, som grundar sig på avtal mellan EU och Turkiet, hade uppvisats. Högsta förvaltningsdomstolen kom fram till att det inte fanns skäl att ifrågasätta vare sig certifikatet eller att underlåtenheten att anmäla varorna vid införseln till Sverige berodde på misstag. Tullskulden bestämdes därför till noll kronor. När det gällde mervärdesskatt konstaterade domstolen att Grundig, innan Tullverket fattade beslutet om tull, hade inkommit med en deklARATION och att det således fanns en deklARANT vid den tidpunkten. Eftersom Grundig var registrerad för mervärdesskatt i Sverige och hade agerat i egenskap av beskattningsbar person skulle mervärdesskatt inte fastställas med tillämpning av tullagen. Högsta förvaltningsdomstolen gjorde samma bedömning i avgörandet HFD 2021 ref. 57.

Domarna innebär att om en tullskuld har uppkommit genom bristande efterlevnad av tullagstiftningen ska mervärdesskatt vid import tas ut enligt skatteförfarandelagen, under förutsättning att det vid tidpunkten för Tullverkets beslut om tull finns en deklARANT som är registrerad för mervärdesskatt i Sverige.

Förseningsavgift

I 5 kap. 15 § tullagen finns bestämmelser om förseningsavgift. Sådan avgift får tas ut i ett fall, nämligen om den som har deklARERAT en vara med ett förenklat förfarande som medför skyldighet att ge in en kompletterande deklARATION inte har lämnat deklARATIONEN när det senast skulle ha gjorts. Förseningsavgiften är 500 kronor eller, om deklARATIONEN inte lämnas trots anmaning, 1 000 kronor.

Övriga bestämmelser om tulltillägg och förseningsavgift

Befrielse från tulltillägg och förseningsavgift

I 5 kap. 16–21 §§ tullagen finns det vissa gemensamma bestämmelser om tulltillägg och förseningsavgift. Av särskilt intresse är möjligheten att enligt 5 kap. 17 § första stycket besluta om befrielse från tulltillägg eller förseningsavgift. Ett sådant beslut förutsätter att det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om

- den felaktighet eller passivitet som lett till avgiften kan antas ha berott på ålder, hälsa eller liknande förhållanden eller på en felbedömning av reglerna eller betydelsen av de faktiska förhållandena,
- avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten,
- en oskäligt lång tid har gått efter det att Tullverket har funnit anledning att anta att avgift ska tas ut, utan att den som avgiften gäller kan lastas för dröjsmålet, eller
- felaktigheten eller passiviteten även har medfört att den som avgiften gäller fälltts till ansvar för brott enligt smugglingslagen eller för tullförseelse enligt 5 kap. 2 § tullagen eller blivit föremål för förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken.

Enligt 5 kap. 17 § andra stycket tullagen får deklaranten helt eller delvis befrias från förseningsavgift även när passiviteten är obetydlig.

Vem som beslutar m.m.

I 5 kap. 19 § tullagen föreskrivs att frågor om tulltillägg och förseningsavgift prövas av Tullverket. Frågor om tulltillägg på grund av oriktiga uppgifter i mål om tull prövas dock av allmän förvaltningsdomstol på talan av det allmänna ombudet (se 6 kap. 1 § tullagen). Enligt 5 kap. 18 § tullagen får tulltillägg eller förseningsavgift inte beslutas för en gäldenär eller deklarant som har avlidit. I 5 kap. 20 § finns en hänvisning till tullkodexens bestämmelser om bl.a. anstånd

med betalning. Att tulltillägg och förseningsavgift tillfaller staten framgår av 5 kap. 20 § tullagen.

Vite

Vite kan tjäna både som ett påtryckningsmedel (vitesföreläggande) och som en sanktion mot den som trots vitesföreläggandet inte fullgör sina skyldigheter. På tullområdet finns det bestämmelser om vite i 7 kap. 5 § tullagen. Där anges i vilka fall Tullverket får förena ett föreläggande med vite, nämligen

- när Tullverket med stöd av tullagstiftningen förelägger någon att vidta en åtgärd som behövs för myndighetens kontrollverksamhet,
- om någon inte har lämnat en uppgift som krävs enligt tullagstiftningen,
- om någon inte har fullgjort en sådan skyldighet som föreskrivs i artikel 15.1 i tullkodexen, eller
- om någon inte har fullgjort en skyldighet enligt 4 kap. 4, 7, 32 eller 33 § tullagen, vilket innefattar vissa skyldigheter för transportföretag och för den som är under tullrevision.

Artikel 15.1 i tullkodexen innebär att varje person som direkt eller indirekt är involverad i fullgörandet av tullformaliteter eller i tullkontroller, på tullmyndigheternas begäran och inom föreskriven tid, ska tillhandahålla dem alla nödvändiga dokument och uppgifter i lämplig form och ge dem all nödvändig hjälp för att fullgöra dessa formaliteter eller kontroller.

Även i 21 § inregränslagen finns det bestämmelser om vite. Regleringen innebär att Tullverket får förelägga ett transportföretag att fullgöra skyldigheten att lämna bokningsuppgifter enligt 15 § den lagen. Tullverket får även förelägga den vars uppgifter ska kontrolleras, eller den för vars räkning en vara förs in eller ut, att fullgöra sina skyldigheter enligt 13 §. Föreläggandena i fråga får förenas med vite.

I lagen (1985:206) om viten finns det bestämmelser om bl.a. vitesbelopp (3 §) och om utdömande av vite (6–9 §§).

I 7 kap. 6 § tullagen föreskrivs att bestämmelserna i 7 kap. 5 § inte gäller om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas vite

eller dennes ställföreträdare har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till tulltillägg. Förbudet gäller om föreläggandet avser utredningen av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Bakgrunden till regleringen är den s.k. passivitetsrätten som följer av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Passivitetsrätten innebär en rätt till tystnad och en rätt att inte behöva belasta sig själv. Någon reglering som motsvarar 7 kap. 6 § tullagen finns inte i inregränslagen men passivitetsrätten gäller trots det vid tillämpningen av den lagen.

I delbetänkandet har utredningen föreslagit att regleringen i 21 § inregränslagen och delar av regleringen i 7 kap. 5 § tullagen ska flyttas till den nya tullbefogenhetslagen (se SOU 2022:48 s. 579, 600 f. och 763).

Återkallelse och tillfällig indragning eller ändring av tillstånd

I kapitel 3 har det redovisats hur företag kan ansöka om olika slags tillstånd för att förenkla sin tullhantering. Tullverket prövar bl.a. ansökningar om ställning som godkänd ekonomisk aktör och att aktören själv ska få utföra vissa tullformaliteter. Sådana tillstånd förutsätter att bestämmelser och villkor efterlevs och att det företag som ansöker om tillståndet har goda rutiner för sin tullhantering. Även andra ansökningar prövas av Tullverket, bl.a. tillstånd till betalningsanstånd, förenklad deklaration och till att vissa särskilda tullförfaranden ska få användas.

Enligt artikel 23 i tullkodexen ska innehavaren av ett beslut fullgöra de skyldigheter som följer av beslutet och underrätta tullmyndigheterna om händelser som kan påverka beslutets upprätthållande eller innehåll. Tullmyndigheterna får när som helst upphäva, ändra eller återkalla ett beslut som inte är förenligt med tullagstiftningen. I särskilda fall ska myndigheterna ompröva eller tillfälligt dra in beslutet. Tullmyndigheterna är skyldiga att övervaka de villkor och kriterier som ett beslut är förenade med. De ska också övervaka att de skyldigheter som följer av beslutet fullgörs. Om beslutet gäller en aktör som varit etablerad i mindre än tre år ska tullmyndigheterna

noggrant övervaka beslutet under det första året efter det att beslutet fattades.

Tullverkets tillståndsprövning medför enligt Tullverkets årsredovisning för år 2022 en kvalitetssäkring av företagens tullhantering och regelefterlevnad. År 2022 behandlade myndigheten 1 864 nya ansökningar om tillstånd. Det var en relativt stor minskning i förhållande till tidigare år. Under åren 2020 och 2021 var det fråga om 2 328 respektive 2 245 nya tillståndsansökningar. Tullverket påpekar i årsredovisningen att olika förändringar på tullområdet påverkar behovet av tillstånd både uppåt och nedåt över tid och att det än så länge inte finns någon tydlig trend (Årsredovisning 2022 s. 37 f.). Det saknas uppgifter om hur många beslut om ändring, tillfällig indragning och återkallelse av tillstånd som fattades under de åren.

Transporttillägg

Bestämmelser om administrativa sanktioner vid överträdelse av regleringen om flyttning av punktskattepliktiga varor finns i 4 kap. LPK. Om det vid en kontroll enligt LPK framkommer att de krav som gäller för flyttning av sådana varor inte följs kan Tullverket i vissa fall påföra transporttillägg enligt 4 kap. 1–1 b §§ LPK. Enligt 4 kap. 1 c § är ett transporttillägg 40 procent av de punktskatter som belöper på eller kan antas belöpa på de varor för vilka bestämmelserna inte följts. Transporttillägget kan undanröjas i vissa fall enligt 4 kap. 2 § LPK. Det gäller om den som beslutet avser kommer in med föreskrivna dokument inom en månad från dagen för beslutet eller om det i ett ärende eller mål om skatt enligt lagen konstaterats att den som påförts tillägget inte är skattskyldig.

4.2.4 Förbud mot dubbelprövning

Allmänt om förbudet

Sverige ratificerade Europakonventionen år 1952. Konventionens regler inkorporerades i svensk rätt, till en början främst genom bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen. Sedan den 1 januari 1995 gäller konventionen som svensk lag genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättig-

heterna och de grundläggande friheterna. Europakonventionen ålägger staterna att garantera de friheter och rättigheter som anges i konventionen. Statens ansvar omfattar lagstiftning, rättstillämpning och annan maktutövning. Att konventionen har status som svensk lag innebär att den direkt kan åberopas inför svenska domstolar och myndigheter. I artiklarna 2–14 anges de grundläggande friheter och rättigheter som konventionen skyddar.

I artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen regleras förbudet mot dubbelprövning. Tilläggsprotokollet har ratificerats av Sverige och gäller också som svensk lag. Förbudet innebär enligt punkten 1 att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den staten. Undantaget i punkten 2 innebär att det inte finns hinder mot ny lagföring när det har framkommit nya viktiga omständigheter som kan påverka utgången i målet eller det i den tidigare rättegången har förekommit ett grovt rättegångsfel som kunnat ha sådan effekt.

I artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) finns en liknande bestämmelse om förbud mot dubbelprövning. I artikeln föreskrivs att ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen. Stadgan är en del av primärrätten och alltså direkt tillämplig i medlemsstaterna. En viktig skillnad mot Europakonventionen är att rättighetsstadgan bara gäller vid tillämpning av EU-rätten.

En utförlig redogörelse för dubbelprövningsförbudet och Europadomstolens och EU-domstolens praxis på området finns i propositionen Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor (prop. 2014/15:131 s. 38 f.). Förenklat kan sägas att dubbelprövningsförbudet avser att förhindra att samma person provas för samma brott två gånger. Förbudet hindrar emellertid inte att flera straff döms ut för samma brott. Det som förbudet avser att förhindra är att samma brott provas på nytt, dvs. vid olika tillfällen.

Ett uttryckligt förbud finns i skattelagstiftningen

Genom Högsta domstolens beslut i plenum den 11 juni 2013 ändrades svensk praxis i fråga om dubbelprövningsförbudet på skatterättsens område (NJA 2013 s. 502, ”Juniavgörandet”). Sammanfattningsvis ansåg Högsta domstolen att rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott omfattar systemet med skattetillägg och påföljd för brott mot skattebrottslagen. Rätten omfattar både mervärdesskatt och andra skatter och avgifter. Den gäller när skattetillägg och påföljd för skattebrott aktualiseras för samma fysiska person, också i vissa situationer när en juridisk person är primärt ansvarig för skattetillägget. Det föreligger hinder (lis pendens) mot åtal för skattebrott även om beslutet om skattetillägg inte har fått laga kraft. I avgörandet uttalades också att dubbelprövningsförbudet normalt inte hindrar åtal och dom för bokföringsbrott av det skälet att skattetillägg har tagits ut.

Systemet med skattetillägg och skattebrott i två olika förfaranden bedömdes alltså vara oförenligt med dubbelprövningsförbudet. Som en följd av det infördes år 2016 ändringar i systemen med skattetillägg och skattebrott, i syfte att stärka rättssäkerheten i skatteförfarandet (se prop. 2014/15:131). Utredningen återkommer till den regleringen i avsnitt 4.3 och 10.2. Några ändringar som motsvarar dem som gjorts på skatteområdet har inte införts beträffande systemen med tulltillägg och tullrelaterade brott. Förbudet mot dubbelprövning gäller emellertid även på det området.

4.2.5 Begreppen gäldenär och tullskuld

Gäldenär är den som ska betala en tullskuld

Som nämnts i avsnitt 4.2.3 ska tulltillägg tas ut av den som är gäldenär. En definition av begreppet finns i artikel 5.19 i tullkodexen, som anger att gäldenär är varje person som är skyldig att betala en tullskuld. Med tullskuld avses enligt artikel 5.18 skyldigheten att betala de tullar som enligt tullagstiftningen utgår vid import och export av varor. Tullskulden fastställs av Tullverket.

Bestämmelser om tullskuld finns huvudsakligen i artikel 77–82 i tullkodexen. Regleringen, som redovisas övergripande i det följande,

är nära sammankopplad med bestämmelserna om tullförfaranden och tulldeklaration som har beskrivits i avsnitt 3.2 och 3.3.

Tullskuld vid import

Övergång till fri omsättning

Den vanligaste situationen genom vilken en tullskuld uppkommer är när en tulldeklaration för övergång till fri omsättning lämnas (Duras och Moëll s. 117). Enligt artikel 77.1 och 77.2 i tullkodexen uppkommer tullskulden när tulldeklarationen godtas. Samma regler gäller vid import av varor som hänförs till det särskilda tullförfarandet tillfällig införsel med partiell befrielse från importtullar.

Vem som är gäldenär för tullskulden anges i artikel 77.3 i tullkodexen. Som huvudregel är det deklaranter som är gäldenär, dvs. den person som ger in deklARATIONEN. Om ett ombud ger in deklARATIONEN är det den person i vars namn deklARATIONEN ges in, eller den person för vars räkning deklARATIONEN görs, som är gäldenär (se definitioner i artikel 5.18 och 18). En person kan vara en fysisk eller juridisk person, eller en sammanslutning av personer som har rättskapacitet utan att vara en juridisk person (se definitionen i artikel 5.4). Även en annan person kan vara gäldenär för tullskulden. Det förutsätter att en felaktig uppgift har lämnats i tulldeklARATIONEN och att uppgiften har lett till att tull helt eller delvis inte tagits ut. Den person som har lämnat de för deklARATIONEN nödvändiga uppgifterna kan då vara gäldenär, om personen visste eller rimligen borde ha vetat att uppgifterna var felaktiga. Regleringen kan alltså leda till att fler personer än en bedöms vara gäldenärer. I så fall ansvarar de enligt artikel 84 i tullkodexen solidariskt för betalningen av tullskulden.

I artikel 78 i tullkodexen finns särskilda bestämmelser för vissa icke-ursprungsvaror som använts vid tillverkningen av produkter för vilka ett ursprungstyg har utfärdats eller upprättats.

Bristande efterlevnad av tullagstiftningen

En tullskuld kan också uppkomma vid bristande efterlevnad av tullagstiftningen. De fallen regleras i artikel 79 i tullkodexen. Det kan enligt artikel 79.1 exempelvis handla om att varor förts in i EU:s tull-

område utan att deklarerats eller att varor som är hänfödda till ett visst tullförfarande har hanterats på ett otillåtet sätt. Tullskulden uppkommer enligt artikel 79.2 vid olika tidpunkter beroende på vilken typ av bristande efterlevnad det är fråga om.

Vem som är gäldenär för tullskulden i de fall där en skyldighet inte har fullgjorts eller inte längre är uppfylld anges i artikel 79.3. Gäldenär är

- varje person som var skyldig att fullgöra skyldigheten,
- varje person som var medveten om, eller rimligen borde ha varit medveten om, att en skyldighet enligt tullagstiftningen inte var fullgjord och som
 - agerat för den persons räkning som var skyldig att fullgöra skyldigheten, eller
 - medverkat i den handling som ledde till att skyldigheten inte fullgjordes, och
- varje person som förvärvat eller tagit hand om varorna och som vid förvärvet eller mottagandet var medveten om, eller rimligen borde ha varit medveten om, att en skyldighet enligt tullagstiftningen inte var fullgjord.

Även i dessa fall kan fler än en person vara gäldenär för tullskulden.

Vem som är gäldenär för en tullskuld som uppkommer när ett villkor för import åsidosätts regleras i artikel 79.4. Huvudregeln är att gäldenär är den person som är skyldig att uppfylla villkoret. Om felaktiga uppgifter beträffande villkoret har lämnats i tulldeklarationen, och de felaktiga uppgifterna har lett till att tull helt eller delvis inte tagits ut, kan även den som lämnat de felaktiga uppgifterna vara gäldenär. Det förutsätter att personen visste eller rimligen borde ha vetat att uppgifterna var felaktiga.

Tullskuld vid export

EU har för närvarande inte några exporttullar

En tullskuld kan uppkomma vid export av exporttullpliktiga varor som hänförs till vissa tullförfaranden. Precis som vid import kan en tullskuld också uppkomma genom bristande efterlevnad av tullag-

stiftningen. Det regleras i artiklarna 81 och 82 i tullkodexen. Eftersom EU i dagsläget inte tar ut några exporttullar tillämpas inte bestämmelserna. Regleringen berörs därför bara kortfattat.

Export och passiv förädling

En tullskuld kan enligt artikel 81 i tullkodexen uppkomma när en vara hänförs till tullförfarandena export eller passiv förädling, om varorna är exporttullpliktiga. Regelverket om vem som är att anse som gäldenär och tidpunkten för tullskuldens uppkomst är i allt väsentligt detsamma som vid import av varor enligt artikel 77 i tullkodexen.

Bristande efterlevnad av tullagstiftningen

I artikel 82.1 i tullkodexen föreskrivs att en tullskuld kan uppkomma genom bristande efterlevnad av vissa skyldigheter som gäller enligt tullagstiftningen vid export av exporttullpliktiga varor. En tullskuld kan också uppkomma när varor tillåtits föras ut ur EU:s tullområde med befrielse från exporttullar men villkoren inte efterlevts. Tidpunkten för när tullskulden uppkommer beror på vad som orsakat skulden (se artikel 82.2). Vem som är gäldenär regleras i artikel 82.3 och 82.4. Regelverket stämmer i huvudsak överens med det som gäller vid import enligt artikel 79. Huvudregeln är alltså att gäldenär är den person som varit skyldig att fullgöra skyldigheten eller villkoret.

4.2.6 EU-kommissionens rapport om sanktioner

År 2021 initierade EU-kommissionen en arbetsgrupp som syftar till att i en första rapport beskriva medlemsstaternas sanktionsbestämmelser på tullområdet (Customs project group on the assessment of national customs infringements and sanctions). Rapporten presenterades i januari 2023 (Report from the Commission on the assessment of customs infringements and penalties in Member States Union Customs Code, COM [2023] 5 final).

I rapporten görs en bred översyn av medlemsstaternas tullrättsliga sanktionssystem. EU-kommissionen kommer bl.a. fram till att det finns betydande skillnader mellan systemen. Även mellan länder

där sanktionssystemen har likheter – exempelvis de länder som har både straffrättsliga och administrativa sanktioner – finns det stora skillnader. Skillnaderna gäller bl.a. förutsättningarna för att sanktionerna ska påföras och hur stränga de är. Det framgår av rapporten att drygt hälften av medlemsstaterna, 14 av 27 länder, har både straffrättsliga och administrativa sanktioner. Åtta länder har enbart straffrättsliga sanktioner medan fem länder helt eller huvudsakligen har administrativa sanktioner. Förslaget till ny tullkodex innebär som tidigare nämnts att det införs ett gemensamt ramverk i fråga om sanktioner (se avsnitt 3.6).

4.3 En jämförelse med skatterättsliga sanktioner

4.3.1 Straffrättsliga sanktioner

Inledning

I skattebrottslagen (1971:69) finns det bestämmelser om straff vid vissa överträdelser på skatterättens område. Det handlar bl.a. om skattebrott och vårdslös skatteuppgift som har likheter med smugglingslagens bestämmelser om tullbrott och vårdslös tullredovisning. I likhet med det som gäller på tullrättens område föreskrivs i 12 § skattebrottslagen att den som på eget initiativ rättar till sitt misstag inte ska dömas till ansvar. I 13 b § finns ett uttryckligt förbud mot dubbelprövning, vilket saknas inom tullrätten. Regleringen redovisas översiktligt i det följande.

Brotten

Skattebrott

Ansvar för skattebrott regleras i 2 § skattebrottslagen. Brottet förutsätter att någon på annat sätt än muntligen uppsåtligen lämnar en oriktig uppgift till en myndighet eller underlåter att till en myndighet lämna deklaration, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift. Det krävs att agerandet ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas. Straffskalan för brottet är fängelse i högst två år. Om brottet är ringa är det enligt 3 § i stället fråga om skatteförseelse. Påföljden för det

brottet är böter. Om brottet är att anse som grovt döms enligt 4 § för grovt skattebrott till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Förutsättningarna för när brottet är att anse som grovt framgår också av paragrafen. I 11 § föreskrivs att förberedelse och stämpling till grovt skattebrott är kriminaliserat.

Vårdslös skatteuppgift

Ansvar för vårdslös skatteuppgift regleras i 5 § skattebrottslagen. Brottet förutsätter att någon på annat sätt än muntligen av grov oaktsamhet lämnar en oriktig uppgift till en myndighet och därigenom ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas. Påföljden för brottet är böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen med hänsyn till skatebeloppet och övriga omständigheter är av mindre allvarlig art ska det inte dömas till ansvar.

Skatteavdragsbrott

Ansvar för skatteavdragsbrott regleras i 6 § skattebrottslagen. Brottet förutsätter att någon av grov oaktsamhet underlåter att fullgöra en skyldighet att göra skatteavdrag enligt vad som föreskrivs i skatteförfarandelagen. Påföljden är böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Skatteredovisningsbrott och vårdslös skatteredovisning

Skatteredovisningsbrott enligt 7 § första stycket skattebrottslagen förutsätter att någon på annat sätt än muntligen uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter om skatt till

- en myndighet, om uppgiften rör ett förhållande som har betydelse för skyldigheten för personen själv eller någon annan att betala skatt, eller
- någon som är skyldig att för personen innehålla skatt eller lämna kontrolluppgift eller motsvarande underrättelse, om uppgiften rör ett förhållande som har betydelse för skyldighetens fullgö-

rande eller för skyldigheten för personen själv eller någon annan att betala skatt.

Enligt 7 § andra stycket skattebrottslagen kan även den som underlåter att lämna föreskrivna uppgifter under vissa förutsättningar dömas för skatteredovisningsbrott. Brottet är subsidiärt i förhållande till skattebrott enligt 2 §.

Den som begår en gärning som avses i 7 § av grov oaktsamhet kan i vissa fall dömas för vårdslös skatteredovisning enligt 8 §.

Påföljden för brotten är böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Försvårande av skattekontroll

Ansvar för försvårande av skattekontroll regleras i 10 § skattebrottslagen. Brottet förutsätter att någon uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter bokföringsskyldighet eller sådan skyldighet att föra och bevara räkenskaper som föreskrivs för vissa uppgiftsskyldiga. Det krävs att agerandet gett upphov till fara för att en myndighets kontrollverksamhet vid beräkningen eller uppbörd av skatt eller avgift allvarligt försvåras. Påföljden är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms i stället till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Förslag om att undantaget för muntliga uppgifter slopas

Flera av brotten enligt skattebrottslagen förutsätter alltså att en oriktig uppgift har lämnats på något annat sätt än muntligen. Något motsvarande undantag för muntliga uppgifter finns inte i den straffrättsliga lagstiftningen på tullrättens område. Utredningen om åtgärder för att förhindra mervärdesskattebedrägerier har nyligen föreslagit att oriktiga muntliga uppgifter ska kunna leda till straffrättsligt ansvar enligt skattebrottslagen (SOU 2023:49 s. 69 f.). Betänkandet har remitterats. Utredningen återkommer till förslaget i avsnitt 9.4.2.

Förbud mot dubbelprövning

Förbudet mot dubbelprövning kommer till uttryck i 13 b § skattebrottslagen. Syftet är att förhindra att samma person kan prövas för skattetillägg och skattebrott i två olika förfaranden avseende samma felaktighet eller passivitet (se avsnitt 4.2.4). I paragrafen föreskrivs bl.a. att, om Skatteverket har beslutat att ta ut skattetillägg av en fysisk person, åklagaren inte får väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den felaktighet eller passivitet som ligger till grund för beslutet om skattetillägg. Ett motsvarande hinder mot att besluta om skattetillägg finns i 49 kap. 10 a och 10 b §§ skatteförfarandelagen. Lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall möjliggör ett samlat sanktionsförfarande i allmän domstol. Regleringen innebär att allmän domstol på talan av åklagare prövar frågan om skattetillägg i samband med att ansvar för brottet prövas.

4.3.2 Särskilda avgifter

Inledning

På skatteområdet går de administrativa sanktionerna under benämningen särskilda avgifter. Regleringen finns i 48–52 kap. skatteförfarandelagen. Skattetillägg och förseningsavgift, som har motsvarigheter inom tullrätten, är särskilda avgifter. Andra särskilda avgifter är återkallelseavgift, dokumentationsavgift, rapporteringsavgift och kontrollavgift. De senare har inte någon motsvarighet inom tullrätten. Avgifterna beskrivs övergripande i det följande, för att illustrera hur administrativa sanktioner på skatteområdet, som är besläktat med tullområdet, konstrueras.

Skattetillägg

Bakgrund

Regleringen om skattetillägg i 49 kap. skatteförfarandelagen är uppbyggd i princip på samma sätt som regleringen om tulltillägg i tullagen. Skattetillägg kan användas som sanktion mot en stor krets av personer och företag, nämligen de som är skyldiga att lämna sådana

deklarationer som föreskrivs inom skatterätten. Regleringen om tulltillägg utformades så att det i huvudsak skulle komma i fråga för en mindre krets, nämligen kommersiella importörer. En annan skillnad är att tulltillägg främst ska sanktionera överträdelse av EU-lagstiftningen medan skattetilläggen främst sanktionerar överträdelse av nationell lagstiftning.

Grunderna för skattetillägg

Skattetillägg vid oriktig uppgift regleras i 49 kap. 4 § skatteförfarandelagen. Skattetillägg ska tas ut av den som på något annat sätt än muntligen under förfarandet har lämnat en oriktig uppgift till ledning för egen beskattning, eller har lämnat en oriktig uppgift i mål om egen beskattning. I det senare fallet ska skattetillägg bara tas ut om uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak. Som redovisas närmare i avsnitt 9.4.2 har Utredningen om åtgärder för att förhindra mervärdesskattebedrägerier föreslagit att undantaget för muntliga uppgifter ska tas bort (SOU 2023:49 s. 95 f.). Vad som anses vara en oriktig uppgift regleras i 49 kap. 5 § skatteförfarandelagen, som motsvarar regleringen i 5 kap. 6 § tullagen om tulltillägg. Även i övrigt har regleringen om skattetillägg vid oriktig uppgift stora likheter med regleringen om tulltillägg vid oriktig uppgift.

Enligt 49 kap. 6 och 7 §§ skatteförfarandelagen ska skattetillägg även tas ut vid skönsbeskattning. Regleringen har vissa likheter med tulltillägg när tull har fastställts på skälig grund enligt 5 kap. 8 § tullagen. Skattetillägg ska enligt 49 kap. 8 och 9 §§ skatteförfarandelagen även tas ut i vissa fall vid omprövning av skönsbeskattningsbeslut och när skatteavdrag inte har gjorts.

I 49 kap. 10 § första stycket skatteförfarandelagen regleras när skattetillägg inte ska tas ut. Det gäller bl.a. vid rättelse på eget initiativ. Regleringen motsvarar i huvudsak det som gäller vid tulltillägg enligt 5 kap. 12 § tullagen. Bestämmelserna i 49 kap. 10 § andra stycket skatteförfarandelagen om när en rättelse inte ska anses vara på eget initiativ har emellertid inte någon motsvarighet i tullagen.

Beräkningen av skattetillägg

Beräkningen av skattetillägg görs enligt flera olika procentsatser. Det skiljer sig från tulltillägg, som i de allra flesta fall är 20 procent av den undandragna tullen eller skatten. Skattetillägg vid oriktig uppgift kan vara 40 eller 20 procent beroende på om det är fråga om skattetillägg på slutlig skatt eller på annan skatt (49 kap. 11 § skatteförfarandelagen). Skattetillägget beräknas på den skatt som, om den oriktiga uppgiften hade godtagits, inte skulle ha bestämts för den som har lämnat uppgiften. Även beträffande skattetillägg görs alltså beräkningen på den skatt som skulle ha undandragits om uppgiften hade godtagits. Om den oriktiga uppgiften består i ett periodiseringsfel är skattetillägget 10 procent på slutlig skatt och, beroende på omständigheterna, 2 eller 5 procent på annan skatt (49 kap. 13 §).

Vid beräkningen av skattetillägg vid skönsbeskattning kan skattetillägget också vara 40 eller 20 procent, beroende på om beräkningen görs på slutlig skatt eller annan skatt. Beräkningen görs på den skatt som till följd av skönsbeskattningen bestäms för den uppgiftsskyldige utöver det som annars skulle ha bestämts och den skatt som till följd av skönsbeskattningen inte ska tillgodoräknas den uppgiftsskyldige (49 kap. 15 § skatteförfarandelagen). Beräkningsmetoden är alltså i princip densamma som vid tulltillägg enligt 5 kap. 8 § andra stycket tullagen.

Enligt 49 kap. 17 § skatteförfarandelagen är skattetillägg vid omprövning av skönsbeskattningsbeslut 40 procent av den ytterligare skatt som har tagits ut genom omprövningsbeslutet. När skatteavdrag inte har gjorts är skattetillägget 5 procent av det skatteavdrag som skulle ha gjorts (49 kap. 18 §). I de fall där skattetillägg ska tas ut enligt mer än en procentsats ska beräkningen göras i enlighet med 49 kap. 21 § skatteförfarandelagen.

Förbud mot dubbelprövning

Det finns även andra skillnader mellan skattetillägg och tulltillägg. Det uttryckliga förbud mot dubbelprövning som föreskrivs i 49 kap. 10 a och 10 b §§ skatteförfarandelagen har exempelvis inte någon motsvarighet i tullagen. Som redan nämnts syftar den regleringen till att förhindra att samma person kan prövas för skattetillägg och skattebrott i två olika förfaranden avseende samma felaktighet eller pas-

sivitet. I 52 kap. 8 a § skatteförfarandelagen regleras tidsfrister i de fall där skattetillägg får tas ut om åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning eller lägga ner förundersökningen. Ett beslut om skattetillägg ska i så fall meddelas inom sex månader från den dag då en underrättelse har lämnats om att felaktigheten eller passiviteten inte längre är föremål för utredning om brott.

Förseningsavgift och andra avgifter

Förseningsavgift

Enligt 48 kap. 1 § skatteförfarandelagen ska förseningsavgift tas ut om den som ska lämna skattedeklaration, inkomstdeklaration, särskilda uppgifter eller periodisk sammanställning, inte har gjort det i rätt tid. Vissa former av deklarerationer och särskilda uppgifter är undantagna. Tillämpningsområdet är alltså mer omfattande än regleringen om förseningsavgift i 5 kap. 15 § tullagen.

Enligt 48 kap. 2 § skatteförfarandelagen ska förseningsavgift också tas ut om de uppgifter som har lämnats i en inkomstdeklaration eller särskilda uppgifter är så bristfälliga att de uppenbarligen inte kan läggas till grund för beskattning. Regleringen har inte någon motsvarighet i tullagen.

Förseningsavgiftens storlek regleras i 48 kap. 6 § skatteförfarandelagen och är högre än den som gäller enligt 5 kap. 15 § tullagen. Avgiften är 6 250 kronor om förseningsavgiften gäller ett aktiebolags eller ekonomisk förenings inkomstdeklaration, 1 250 kronor om den gäller någon annans inkomstdeklaration, särskilda uppgifter eller periodisk sammanställning och 625 kronor om den gäller skattedeklaration. Om det är fråga om en skattedeklaration som ska lämnas efter föreläggande är avgiften emellertid 1 250 kronor. I vissa fall kan flera förseningsavgifter tas ut enligt 48 kap. 7 § skatteförfarandelagen.

Återkallelseavgift

Enligt 49 a kap. 1 § skatteförfarandelagen ska en återkallelseavgift tas ut av den som har fått ett godkännande för tonnagebeskattning återkallat. Tonnagebeskattning innebär att inkomsten från kvalifice-

rad rederiverksamhet beräknas schablonmässigt utifrån fartygens nettodräktighet. Avgiften syftar till att förebygga att företag som har valt tonnagesbeskattning lämnar det systemet under bindningstiden (Ett svenskt tonnagesbeskattningssystem, prop. 2015/16:127, s. 97).

I 2 § föreskrivs att avgiften består av en grundavgift och en tilläggsavgift. Grundavgiften, som regleras i 3 §, är skillnaden mellan den skatt som skulle ha bestämts för den högsta tonnagesinkomsten (dvs. inkomsten av den kvalificerade rederiverksamheten) under de beskattningsår som grundavgiften avser och den skatt som bestämts för respektive beskattningsår till följd av återkallelsen, om den skatten är lägre. Syftet är att den som återkallelsen av godkännandet gäller alltid ska betala minst lika mycket skatt avseende den kvalificerade rederiverksamheten som om godkännandet inte hade återkallats (prop. 2015/16:127 s. 98).

Tilläggsavgiften ska enligt 4 § tas ut med 20 procent av den skatt som skulle ha bestämts för den högsta tonnagesinkomsten under de beskattningsår som grundavgiften avser, multiplicerat med det resterande antal beskattningsår som tonnagesbeskattning skulle ha ägt rum om godkännandet för sådan beskattning inte hade återkallats. Regleringen syftar till att understryka betydelsen av att valet av tonnagesbeskattning är bindande (prop. 2015/16:127 s. 98).

Dokumentationsavgift

Enligt 49 b kap. 1 § skatteförfarandelagen ska en dokumentationsavgift tas ut av ett rapporteringskyldigt finansiellt institut som ska lämna kontrolluppgifter och som inte har samlat in och bevarat handlingar, uppgifter och annan dokumentation avseende ett finansiellt konto på föreskrivet sätt. I 2 § föreskrivs att dokumentationsavgiften är 7 500 kronor för varje finansiellt konto som inte har dokumenterats korrekt.

Rapporteringsavgift

Enligt 49 c kap. 1 § skatteförfarandelagen ska en rapporteringsavgift tas ut om det klart framgår att den som ska lämna uppgifter om ett rapporteringspliktigt gränsöverskridande arrangemang inte har lämnat uppgifterna inom föreskriven tid. Rapporteringsplikten bygger

på en EU-rättslig reglering om informationsskyldighet som avser gränsöverskridande arrangemang och automatiskt utbyte av upplysningar som skulle kunna utgöra aggressiv skatteplanering (Genomförande av EU:s direktiv om automatiskt utbyte av upplysningar som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang, prop. 2019/20:74, s. 38 f.).

Enligt 4 § är rapporteringsavgiften 7 500 kronor för användare, exempelvis den som har tillhandahållits eller påbörjat genomförandet av ett rapporteringspliktigt arrangemang. För rådgivare, dvs. den som exempelvis utformar eller marknadsför ett rapporteringspliktigt arrangemang, är avgiften i stället 15 000 kronor.

En avgift utöver rapporteringsavgiften kan tas ut enligt 2 och 5 §§. Avgiften ska tas ut om det klart framgår att den som ska lämna uppgifter om ett rapporteringspliktigt arrangemang inte har gjort det inom 60 dagar från den tidpunkt då skyldigheten skulle ha fullgjorts. Avgiften är 10 000 kronor för användare och 20 000 kronor för rådgivare för varje rapporteringspliktigt arrangemang och för varje sammanställning som ska lämnas av rådgivare. Om överträdelsern ägt rum i den uppgiftsskyldiges näringsverksamhet är avgiften emellertid högre, under förutsättning att omsättningen under närmast föregående räkenskapsår var minst 15 miljoner kronor. I så fall föreskrivs en stegrad avgift beroende på hur hög omsättningen var. Avgiften kan vara så hög som 75 000 kronor för användare och 150 000 kronor för rådgivare, om omsättningen närmast föregående räkenskapsår uppgick till minst 500 miljoner kronor. Enligt 6 § får omsättningen uppskattas om en överträdelse har ägt rum under den uppgiftsskyldiges första verksamhetsår eller om tillförlitlig uppgift om omsättningen saknas.

Plattformsavgift

I 49 d kap. skatteförfarandelagen finns det bestämmelser om plattformsavgift som i vissa fall kan tas ut av rapporteringsskyldiga plattformsoperatörer, dvs. av rapporteringspliktiga säljare som bedriver verksamhet via digitala plattformar.

Bakgrunden till regleringen är rådets direktiv (EU) 2021/514 om ändring av direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning (DAC 7). I direktivet finns bestämmelser som mot-

svarar OECD:s modellregler för rapportering av plattformsoperatörer avseende säljare i delnings- och gigekonomin. Inom OECD har det även tagits fram en modell för multilateralt avtal mellan behöriga myndigheter om automatiskt utbyte av upplysningar om inkomster som erhålls genom digitala plattformar (DPI MCAA). Innebörden för svensk del är att plattformsoperatörer ska lämna uppgifter till Skatteverket om vilka säljare och uthyrare som använder plattformen och vilka inkomster de har fått. Det har genomförts i lagstiftningen bl.a. genom lagen (2022:1692) om plattformsoperatörers inhämtande av vissa uppgifter på skatteområdet. I ett nytt kapitel i skatteförfarandelagen, 22 c kap., har det införts regler om rapporteringsskyldiga plattformsoperatörers skyldighet att lämna kontrolluppgifter till Skatteverket om säljare. I 49 d kap. samma lag regleras plattformsavgift, som kan tas ut av rapporteringsskyldiga plattformsoperatörer som inte fullgör sina skyldigheter.

Det föreskrivs i 49 d kap. 1 och 4 §§ skatteförfarandelagen att en plattformsavgift om 2 500 kronor ska tas ut om det klart framgår att den rapporteringsskyldiga plattformsoperatören antingen inte har lämnat föreskrivna uppgifter i rätt tid, eller inte har inhämtat, kontrollerat eller bevarat handlingar, uppgifter och annan dokumentation i enlighet med de skyldigheter som föreskrivs när det gäller en aktiv säljare. I 49 d kap. 2 och 5 §§ skatteförfarandelagen föreskrivs att plattformsavgifter om 5 000 kronor i vissa fall får tas ut utöver en avgift enligt 1 §.

Kontrollavgift

Enligt 50 kap. 1 § skatteförfarandelagen ska en kontrollavgift tas ut om Skatteverket vid tillsyn eller kontrollbesök finner att den som är skyldig att använda kassaregister inte fullgör skyldigheten eller inte har lämnat uppgift om de kassaregister som finns i verksamheten. Avgiften är 12 500 kronor för varje kontrolltillfälle. Om Skatteverket tidigare har tagit ut en kontrollavgift och ny kontrollavgift ska tas ut för en överträdelse som har inträffat inom ett år därefter är avgiften emellertid 25 000 kronor.

Enligt 3 § ska en kontrollavgift också tas ut om Skatteverket vid kontrollbesök finner att den som har skyldigheter i fråga om personalliggare inte fullgör skyldigheterna. I 4 § föreskrivs att kontrollav-

giften är 12 500 kronor för varje kontrolltillfälle och 2 500 kronor för varje person som vid kontrollen är verksam och inte är dokumenterad i en tillgänglig personalliggare. I vissa fall, om Skatteverket tidigare har tagit ut en kontrollavgift och en ny avgift ska tas ut för en överträdelse, är avgiften i stället 25 000 kronor. Om den som är skyldig att tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på en byggarbetsplats inte har anmält när byggverksamheten ska påbörjas och var den ska bedrivas är avgiften också 25 000 kronor.

Kontrollavgift får enligt 5 § inte tas ut för en överträdelse som omfattas av ett vitesföreläggande. Enligt 6 § ska den som beslutet gäller i vissa fall få möjlighet att avhjälpa bristen inom skälig tid. Under den tiden får en ny kontrollavgift inte tas ut för samma brist.

I 7 § föreskrivs att en kontrollavgift även ska tas ut av den som inte har fullgjort dokumentationsskyldigheten vid upplåtelse av plats för torg- och marknadshandel eller vid leverans av investeringsguld. Kontrollavgiften är 2 500 kronor för varje tillfälle då skyldigheten inte har fullgjorts.

Övrigt om särskilda avgifter

Befrielse från avgifter

I 51 kap. skatteförfarandelagen finns det bestämmelser om befrielse från särskilda avgifter. Skatteverket ska i vissa fall enligt 51 kap. 1 § besluta om hel eller delvis befrielse från en särskild avgift. Det förutsätter att det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas om

- den felaktighet eller passivitet som har lett till avgiften kan antas ha
 - berott på ålder, hälsa eller liknande förhållande,
 - berott på felbedömning av en regel eller betydelsen av de faktiska förhållandena, eller
 - föranletts av vilseledande eller missvisande kontrolluppgifter eller uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklARATIONER,

- avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten, eller
- en oskäligt lång tid har gått efter det att Skatteverket har funnit anledning att anta att avgift ska tas ut utan att den som avgiften gäller kan lastas för dröjsmålet.

Regleringen har stora likheter med bestämmelserna i 5 kap. 17 § tullagen om befrielse från tulltillägg eller förseningsavgift.

Beslut om särskilda avgifter

I 52 kap. skatteförfarandelagen finns det bestämmelser om beslut om särskilda avgifter. Regleringen avser bl.a. tidsfrister inom vilka beslut om särskilda avgifter ska meddelas. Ett beslut om förseningsavgift ska exempelvis enligt 2 § meddelas inom två år från den dag då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts. På samma sätt som när det gäller administrativa sanktioner på tullområdet får enligt 10 § en särskild avgift inte beslutas för en person som har avlidit. De särskilda avgifterna tillfaller enligt 11 § staten.

5 Nordisk utblick

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av den tullrättsliga lagstiftningen om sanktioner i Norge, Finland och Danmark.

5.1 Norge

5.1.1 Bakgrund

Eftersom Norge inte är medlem i EU finns den tullrättsliga regleringen i landets nationella lagstiftning. Kärnan i regleringen är lov om inn- og utførsel av varer, LOV 2022-03-11-9, (vareførselsloven) och lov om tollavgift, LOV 2022-03-11-8 (tollavgiftsloven). Regleringen i vareførselsloven syftar till att säkra att riktiga och fullständiga uppgifter lämnas om varor som förs in till eller ut ur Norge. I tollavgiftsloven regleras skyldigheten att beräkna tullavgift för varor som förs in till det norska tullområdet och fastställande av tullavgift. Båda lagarna innehåller bestämmelser om straffrättsliga och administrativa sanktioner vid överträdelser. Kompletterande bestämmelser finns i forskrift om inn- og utførsel av varer, FOR-2022-10-27-1901 (vareførselsforskriften) och foreskrift om tollavgift, FOR-2022-10-27-1938, (tollavgiftsforskriften). Bestämmelser om straffrättsliga sanktioner finns även i lov om straff, LOV-2005-05-20-28 (straffeloven).

5.1.2 Straffrättsliga sanktioner

Brotten

Straffrättsliga sanktioner mot överträdelser av tullbestämmelser regleras i §§ 12-5 till 12-10 vareførselsloven. Det huvudsakliga brottet kallas ulovlig vareførsel och regleras i § 12-5. Till ansvar för brottet

döms bl.a. den som underlåter att i enlighet med regleringen i lagen anmäla en vara till tullmyndigheterna eller för in eller för ut en vara utan att följa lagens bestämmelser om tullbehandling. I § 12-6 föreskrivs ansvar för brodd på lås eller segl, som reglerar straff bl.a. för den som rättsstridigt bryter mot tullmyndigheternas lås eller försegling. Brottet unnlatt medverknig ved kontroll mv. omfattar att någon underlåter att medverka vid vissa kontrollåtgärder enligt lagen. Straffskalan för brotten är böter eller fängelse i högst sex månader eller båda delarna. Försök till brott straffas enligt § 12-7 på samma sätt som fullbordat brott. En överträdelse som avses i § 12-5 eller 12-6 kan i vissa fall vara att bedöma som grov overtredelse enligt § 12-9. Vid bedömningen ska ett antal omständigheter beaktas särskilt, bl.a. om det varit fråga om en överträdelse av stor omfattning, om överträdelsen kunnat leda till undandragande av skatter eller avgifter till betydande belopp eller om överträdelsen avsett en vara som omfattas av ett särskilt villkor för in- eller utförsel. Påföljden för brottet är böter eller fängelse i högst sex år. De nämnda straffbestämmelserna förutsätter uppsåt. Om ett brott enligt § 12-5 till 12-7 har begåtts av grov oaktsamhet är straffskalan densamma som vid uppsåtligt brott.

En straffbestämmelse som avser unnlatt medverknig til kontroll finns även i § 12-6 tollavgiftsloven. I bestämmelsen föreskrivs böter eller fängelse i högst sex månader, eller båda delarna, för den som underlåter att medverka vid vissa kontrollåtgärder enligt lagen.

Utöver de brott som nämnts finns det bestämmelser om straff vid olovlig införsel eller utförsel av särskilda varuslag. Ansvar för narkotikaövertredelse regleras t.ex. i § 231 straffeloven. För brottet döms den som olovligt hanterar narkotika på olika sätt, bl.a. för in eller för ut narkotika. Straffskalan vid uppsåtligt brott är böter eller fängelse i högst två år. Om det är fråga om oaktsamt brott kan fängelse i högst ett år dömas ut. Straffskalan vid grov narkotikaövertredelse enligt § 232 straffeloven är fängelse i högst tio år. Om brottet omfattar en mycket betydande mängd narkotika ska påföljden dock vara fängelse i lägst tre och högst 15 år eller, om omständigheterna är särskilt graverande, fängelse i högst 21 år. För oaktsam grov narkotikaövertredelse är påföljden fängelse i högst sex år.

Den som lämnar oriktiga eller ofullständiga uppgifter till en myndighet, eller underlåter att lämna föreskrivna uppgifter, när han förstår eller bör förstå att det kan leda till undandragen uppbörd, kan

enligt § 378 straffeloven dömas för skattesvik till fängelse i högst två år. Även ansvar för grovt skattesvik eller grovt uaktsomt skattesvik enligt § 379 eller § 380 straffeloven kan aktualiseras.

Förenklat straffrättsligt förfarande

I § 12-11 vareførselsloven finns det bestämmelser om förenklat förelägg. Föreläggandet är en form av förenklat straffrättsligt förfarande som kan utfärdas av tullmyndigheterna vid överträdelse av mindre allvarlig art. Det har likheter med den svenska regleringen om straffföreläggande och föreläggande av ordningsbot. Om föreläggandet godkänns av den som det avser innebär det att böter efter fasta bötesbelopp döms ut. Föreläggandet kan även innefatta beslut om förverkande av en vara eller av varans värde.

Av § 12-11-1 vareførselsforskriften framgår att ett föreläggande inte får utfärdas om det krävs ett särskilt tillstånd för införsel, t.ex. avseende narkotika, läkemedel eller vapen. Ett föreläggande får dock avse olovligt införd alkohol. De fasta bötesbeloppen regleras också i paragrafen. Föreläggandet ska enligt § 12-11-3 omfatta ett alternativt fängelsestraff om 1–9 dagar. I § 12-11-4 föreskrivs att föreläggandet som huvudregel ska utfärdas i omedelbar anslutning till överträdelsen. Efter en rapport från finska eller svenska tullmyndigheter får det emellertid utfärdas i efterhand.

5.1.3 Administrativa sanktioner

Tvangsmulkt

I § 12-1 vareførselsloven och § 12-1 tollavgiftsloven finns det bestämmelser om tvangsmulkt, som har likheter med det svenska systemet med vitesföreläggande. Regleringen innebär att tullmyndigheterna kan ålägga den som inte har lämnat föreskrivna upplysningar ett dagligt löpande tvangsmulkt. Detsamma gäller när det finns uppenbara brister i de upplysningar som har lämnats. I vissa fall när någon inte fullgör sina skyldigheter i fråga om bokföring får tvangsmulkt också åläggas. Tvangsmulkt får vara högst 50 gånger rettsgebyret, fram till dess att upplysningarna lämnas. Rettsgebyret är en

måttenhet för beräkning av vissa betalningar i offentlig verksamhet. För närvarande är ett rettsgebyr 1 243 norska kronor.

Overtrædelsesgebyr

Overtrædelsesgebyr är en relativt ny form av sanktionsavgift inom den norska tullrätten. Den fördes in i lagstiftningen år 2017 sedan ansvaret för att ta ut mervärdesskatt vid införsel av varor hade flyttats från Tolletaten (motsvarande Tullverket) till Skatteetaten (motsvarande Skatteverket).

Overtrædelsesgebyr regleras i § 12-2 vareførselsloven. Regleringen innebär att tullmyndigheterna kan ta ut en sådan avgift av den som har överträtt vissa utpekade skyldigheter enligt lagen. Avgiften kan bl.a. tas ut av den som har ställt ut oriktiga ursprungsbevis, fakturor eller legitimationshandlingar som är avsedda att tjäna som bevis vid tullinspektion i ett annat land och av den som inte har medverkat vid kontroll i vissa fall. Avgiften ska inte tas ut om det inte var möjligt att uppfylla skyldigheterna på grund av förhållanden som inte kan lastas den som är ansvarig för övertrædelsen.

Närmare bestämmelser om avgiftens storlek finns i § 12-2-1 vareførselsforskriften. Beroende på vilken typ av övertrædelse det är fråga om ska avgiften bestämmas till 25–75 rettsgebyr. Vid särskilt grova övertrædelse av tullregleringen kan antalet rettsgebyr bestämmas till det dubbla. Vid bedömningen av om övertrædelsen är särskilt grov ska bl.a. övertrædelsens art och omfattning beaktas liksom om det är fråga om en upprepad övertrædelse.

Brott mot skyldigheten att deklarerera kontanter och andra betalningsmedel regleras i § 12-3 vareførselsloven, som innehåller bestämmelser om overtrædelsesgebyr. Tullmyndigheterna kan fastställa en avgift om högst 30 procent av betalningsmedlets värde.

Overtrædelsesgebyr kan även tas ut enligt § 12-2 tollavgiftsloven av den som inte medverkar till vissa kontroller enligt lagen. Avgiften tas ut med högst 50 rettsgebyr.

Tilleggsavgift

Bestämmelser om den administrativa sanktionsavgiften tilleggsavgift finns i § 12-3 tollavgiftsloven. Regleringen har vissa likheter med

den svenska sanktionsavgiften tulltillägg. Den ersatte nyligen regleringen om tilleggstoll i den numera upphävda loven om toll og vareførsel (tolloven).

Tilleggsavgift tas ut av en tullpliktig som lämnar oriktiga eller ofullständiga uppgifter till tullmyndigheterna eller underlåter att lämna föreskrivna uppgifter, när det kan leda till undandragen upp börd. Avgiften är 20 procent av det belopp som undandragits eller kunde ha undandragits. Den tas inte ut om förhållandena är ursäktliga. Bestämmelser om undantag från tilleggsavgift finns i § 12-4. Avgiften ska inte tas ut när de oriktiga eller ofullständiga uppgifterna är en följd av ett uppenbart räknefel eller skrivfel, vid frivillig rättelse i vissa fall, när den tullpliktige är död eller när avgiften för en enskild överträdelse är lägre än 1 000 norska kronor. Skärpt tilleggsavgift kan tas ut enligt § 12-5 tollavgiftsloven. Den skärpta tilleggsavgiften tas ut utöver avgiften enligt § 12-3, av den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnar oriktiga eller ofullständiga uppgifter till tullmyndigheterna, eller underlåter att lämna föreskrivna uppgifter. Den skärpta tilleggsavgiften är 20 eller 40 procent av det belopp som undandragits eller kunde ha undandragits.

5.2 Finland

5.2.1 Bakgrund

Finland är liksom Sverige skyldigt att tillämpa EU:s tullagstiftning, främst tullkodexen. Kompletterande nationella bestämmelser finns i tullagen (29.4.2016/304), som bl.a. reglerar straffrättsliga och administrativa sanktioner vid överträdelser av tullagstiftningen. Även i strafflagen (19.12.1889/39) finns det bestämmelser om straffrättsliga sanktioner.

5.2.2 Straffrättsliga sanktioner

I 46 kap. strafflagen regleras brott som har samband med införsel och utförsel. Regleringsbrott, grovt regleringsbrott och lindrigt regleringsbrott kriminaliseras i 1–3 §§. Brotten innefattar att någon bryter mot eller försöker bryta mot en föreskriven s.k. regleringsföreskrift. Det är bl.a. bestämmelser i EU:s förordningar om import

och export som avses. I övrigt har flera av straffbestämmelserna i kapitlet likheter med den svenska straffrättsliga regleringen på området. Det handlar om brotten

- smuggling och lindrig smuggling (4 och 5 §§),
- olaga befattningstagande med infört gods och lindrigt olaga befattningstagande med infört gods (6 och 6 a §§),
- tullredovisningsbrott, grovt tullredovisningsbrott och lindrigt tullredovisningsbrott (7–9 §§),
- lämnande av oriktiga uppgifter om en exportvaras ursprung (10 §),
- exportbrott som avser försvarsmateriel (11 §), och
- försummelse av exportkontrollanmälan om produkter med dubbel användning (12 §).

Straffansvar för juridiska personer kan enligt 46 kap. 13 § strafflagen aktualiseras i vissa fall.

I 46 kap. 16 § regleras smuggling och tullredovisningsbrott i förhållande till de administrativa sanktionerna skattehöjning och tullhöjning. Det föreskrivs bl.a. ett förbud mot dubbelprövning på så sätt att åtal som huvudregel inte får väckas och dom inte meddelas, om samma person redan har påförts en skattehöjning eller tullhöjning i samma ärende.

Av betydelse i sammanhanget är även strafflagens bestämmelser om straff vid vissa former av olovlig hantering av särskilda varuslag. Ett exempel är narkotikabrott och grovt narkotikabrott. I 50 kap. 1 och 2 §§ föreskrivs straff för den som bl.a. för in eller försöker föra in, eller för ut eller försöker föra ut, narkotika.

Ansvar för tullförseelse regleras i 14 kap. 99 § första stycket tulllagen. Straffbestämmelsen har likheter med den svenska regleringen om tullförseelse men är mer preciserad. Ansvar för tullförseelse förutsätter att någon uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot

- vissa utpekade skyldigheter enligt tullkodexen eller en förordning som har utfärdats med stöd av den, bl.a. skyldigheten att lämna uppgifter och handlingar för tulldeklaration,

- en föreskrift som Tullen (motsvarande Tullverket) har meddelat om förfarandet vid redovisning av tullfria varor i vissa fall, eller
- anmälningsskyldigheten för varor i EU:s inre trafik.

Påföljden för tullförseelse är böter. Det föreskrivs i 14 kap. 99 § andra stycket tullagen att det inte ska dömas för brottet om någon av de administrativa sanktionerna tullhöjning eller felavgift har påförts i ärendet.

5.2.3 Administrativa sanktioner

Tullhöjning

Tullhöjning är en administrativ sanktion som har vissa likheter med den svenska regleringen om tulltillägg. Enligt 14 kap. 95 § tullagen får Tullen höja den tull som påförts eller ska påföras. Avgiften bestäms med olika belopp eller procentsatser beroende på vilken typ av överträdelse det är fråga om, nämligen med

- minst 50 och högst 2 500 euro, om en tulldeklaration eller en annan uppgift eller handling som enligt vad som föreskrivs ska lämnas för tullbeskattningen, eller som Tullen begärt, har lämnats efter föreskriven eller förelagd tid,
- högst 3 500 euro, om den skyldighet som avses i första punkten fullgörs först efter Tullens uppmaning,
- högst 30 procent, om en ofullständig eller felaktig tulldeklaration eller annan uppgift eller handling som avses i första punkten har lämnats eller om deklARATIONSSKYLDIGHETEN helt eller delvis har försummats,
- högst 100 procent, om en ofullständig eller felaktig tulldeklaration eller annan uppgift eller handling som avses i första punkten har lämnats eller om deklARATIONSSKYLDIGHETEN med uppsåt eller av grov oaktsamhet helt eller delvis har försummats, och förfarandet hade kunnat leda till att tull inte hade bestämts,
- 100 procent, om en person som kommer till landet med uppsåt eller av grov oaktsamhet försummat sin deklARATIONSSKYLDIGHET när personen fört in eller försökt föra in en större mängd varor

tullfritt till landet än vad han eller hon har rätt till och om ärendet inte ska behandlas som tullbrott.

Om ett agerande enligt första punkten har gällt endast en del av varorna ska tullhöjningen påföras endast i fråga om de varorna.

Enligt 14 kap. 97 § tullagen är tidsfristen för att bestämma tullhöjning tre år från tullskuldens uppkomst eller, om varan är tullfri, från det att Tullen har godkänt uppgifterna i tulldeklarationen.

Tullhöjningen ska enligt 14 kap. 98 § bestämmas efter en helhetsbedömning. Vid bedömningen ska det beaktas hur klandervärt förfarandet har varit, om det har upprepats och den ekonomiska ställningen hos den som gjort sig skyldig till överträdelsen. Hänsyn ska också tas till den vinning som eftersträvats, den skada som orsakats genom förfarandet och om personen samarbetat med Tullen för att utreda ärendet. Det ska inte påföras tullhöjning om agerandet som helhet kan betraktas som obetydligt eller om det i övrigt är uppenbart oskäligt.

Felavgift

Felavgift enligt 14 kap. 96 § tullagen är en annan form av administrativ sanktion. Regleringen innebär att Tullen får påföra en avgift om minst 50 och högst 3 500 euro vid vissa överträdelser av tullagstiftningen. Avgiften ska påföras den som enligt vad som föreskrivs eller bestäms ansvarar för fullgörandet av den skyldighet som felaktigheten eller försummelsen gällde. Regleringen avser att träffa vissa överträdelser som inte har lett till tullhöjning, exempelvis eftersom tull inte har bestämts. Avgiften kan bl.a. tas ut om

- en försening som avses i 14 kap. 95 § första eller andra punkten gäller ett tullförfarande där tull inte bestäms eller där tullbeloppet är obetydligt och tullhöjning inte har bestämts,
- en ofullständighet, felaktighet eller försummelse som avses i 14 kap. 95 § tredje eller fjärde punkten gäller ett tullförfarande där tull inte bestäms eller där tullbeloppet är obetydligt och tullhöjning inte har bestämts, eller om en ofullständig eller felaktig uppgift eller handling har lämnats i ett ansökningsförfarande eller i avsikt att få tullförmån, eller

- ett villkor i ett av Tullen beviljat tillstånd eller i något annat beslut som Tullen har meddelat i ett enskilt fall, eller en skyldighet som avses i vissa föreskrifter som Tullen har meddelat och för vilka tullhöjning inte ska tas ut, helt eller delvis har försummats.

Felavgift ska på samma sätt som tullhöjning bestämmas efter en helhetsbedömning enligt 14 kap. 98 § tullagen.

I förarbetena anges att en felavgift i enlighet med sitt syfte får påföras vid alla ofullständigheter, dröjsmål, felaktigheter och andra försummelse när det gäller efterlevnaden av bestämmelser och lag- enliga myndighetsföreskrifter och myndighetsbeslut som samman- hänger med tullbeskattningen och tullverksamheten, om en tullhöj- ning inte föreläggs (se Regeringens proposition till riksdagen med förslag till tullag och till vissa lagar som har samband med den, RP 153/2015 rd, s. 90).

Vite

Enligt 14 kap. 104 § tullagen får Tullen förena vissa skyldigheter med vite. Det gäller bl.a. skyldigheten att lämna uppgifter och med- verka enligt artikel 15 i tullkodexen. Vite får inte föreläggas om det finns skäl att misstänka någon för brott och det begärda materialet har samband med brottsmisstanken.

5.3 Danmark

5.3.1 Bakgrund

Danmark är liksom Sverige skyldigt att tillämpa EU:s tullagstiftning, främst tullkodexen. Kompletterande nationella bestämmelser finns i toldloven (LBK nr 29 af 04/01/2022) och toldbehandlingsbe- kendtgørelsen (BEK nr 1080 af 01/06/2021), som är en förordning. Straffrättsliga sanktioner regleras även i straffeloven (LBK nr 1360 af 28/09/2022).

5.3.2 Straffrättsliga sanktioner

I 7 kap. toldloven finns det bestämmelser om straff vid överträdelse av tullagstiftningen. Enligt § 73 döms den till böter som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet gör sig skyldig till vissa överträdelse, t.ex. underlåter att anmäla varor som omfattas av anmälningsskyldighet vid införsel eller utförsel. Om gärningen begås med uppsåt att undgå betalning för tull eller avgifter döms i stället för smugleri till böter eller fängelse i högst ett år och sex månader, dock inte om gärningen leder till ett högre straff enligt § 289 straffeloven. I den paragrafen föreskrivs straff för den som skaffar sig eller någon annan oberoende vinning genom en särskilt grov överträdelse på skatte-, tull- eller avgiftsområdet. Påföljden för brottet är fängelse i högst åtta år.

Bland övriga straffbestämmelser i 7 kap. toldloven kan § 76 nämnas. Bestämmelsen, som är subsidiär i förhållande till regleringen i § 73, föreskriver böter för den som uppsåtligt, av grov oaktsamhet eller vid upprepade tillfällen under en tvåårsperiod gör sig skyldig till vissa fel i ett tullförfarande, exempelvis lämnar felaktiga eller bristfälliga handlingar eller räkenskaper, lämnar oriktiga eller vilseledande uppgifter, eller underlåter att lämna föreskrivna uppgifter. Straffansvar för juridiska personer kan enligt § 79 b aktualiseras i vissa fall.

Av betydelse är även bestämmelser om straff vid vissa former av olovlig hantering av särskilda varuslag. Ett exempel är § 191 straffeloven som föreskriver straff för den som olovligt för in eller för ut narkotika. Påföljden är fängelse i högst tio år eller – om gärningen avser en betydande mängd, ett särskilt farligt eller skadligt preparat eller på annat sätt är av särskilt farlig karaktär – fängelse i högst 16 år.

I § 80 toldloven finns det regler om ett förenklat straffrättsligt förfarande som liknar det svenska systemet med strafföreläggande. Regleringen innebär i korthet att Told- och skatteförvaltningen kan meddela en misstänkt som inte riskerar en strängare påföljd än böter att saken kan avgöras utan rättslig prövning, om personen erkänner gärningen och förklarar sig villig att inom en viss tidsfrist betala bötesbeloppet.

Det finns även straffbestämmelser i kap. 14 i toldbehandlingsbekendtgørelsen. Där regleras straff för den som bryter mot föreskrifterna i regleringen.

5.3.3 Administrativa sanktioner

I dansk lagstiftning finns det inte någon sanktionsform som motsvarar det svenska systemet med tulltillägg. Däremot finns det i § 81 toldloven bestämmelser om att Told- och skatteförvaltningen kan ta ut en ekspeditionsavgift, som är en förseningsavgift. Avgiften tas ut av den som inte fullgör sin skyldighet att anmäla varor vid införsel eller utförsel. Den ska bestämmas till 550 danska kronor för varje anmälan som är för sent ingiven. Om det finns särskilda omständigheter får Told- och skatteförvaltningen besluta att avgiften inte ska tas ut. I § 82 föreskrivs att ett beviljat tillstånd kan dras in vid överträdelser i vissa fall. Enligt § 28 a toldloven kan tvangsbøder påföras den som inte följer ett föreläggande om att lämna handlingar inom en fastställd tidsfrist.

6 Problembeskrivning

6.1 Bakgrund

Tullverket har fört fram till utredningen att dagens sanktioner dels inte träffar allt som borde sanktioneras, dels inte alltid är så effektiva och ändamålsenliga som vore önskvärt. Synpunkterna har främst gällt de områden som redovisas i avsnitt 6.2. Även näringslivet har haft synpunkter på det nuvarande sanktionssystemet, bl.a. att tulltillägg ibland kan vara oproportionerligt högt och att hänsyn inte tas till omständigheterna i individuella fall. De synpunkterna redovisas i avsnitt 6.3.

I några av de exempel som tas upp i det följande används begreppen tullvärde, tullsats och tullbelopp. Tullvärdet består, något förenklat, av varans pris plus kostnaderna för frakt och försäkring. Gemensamma tulltaxan, som beslutas av EU, innehåller en förteckning över tullsatserna. Importtullsatserna varierar beroende på vilket varuslag det är fråga om. För vissa varor tas inte någon tull ut, medan tullsatsen för andra varor kan vara upp till 20 procent. I enstaka fall kan tullsatsen vara ännu högre, i något fall så hög som 75 procent. Tullbeloppet är den tull som ska betalas till Tullverket med utgångspunkt i tullvärdet och tullsatsen. I vissa fall beräknas tullbeloppet på ett annat sätt än som en andel av tullvärdet.

6.2 Tullverkets perspektiv

6.2.1 Synpunkter på tulltillägg

Beloppen blir ofta låga

Dagens reglering i 5 kap. 7–9 §§ tullagen innebär att tulltillägget som regel är 20 procent av den undandragna tullen eller skatten. Undan-

dragen tull beräknas efter varornas tullvärde och tullsats. Tullverket har påpekat att tulltillägget många gånger blir lågt, eftersom tullsatsen ofta är låg. Ett exempel är när Tullverket vid en kontroll vid gränsen upptäcker att vissa av varorna i en lastbil inte har deklarerats. Tulltillägget kan bli så lågt som några hundra kronor. Vid revision och andra efterkontroller är det ofta många varusändningar som kontrolleras. Tulltillägget kan även då bli förhållandevis lågt, inte mer än några tusen kronor om tullsatsen för varje vara är låg. Det gäller även om omfattande fel upptäcks. Kritiken går ut på att tulltillägget ofta blir så lågt i förhållande till varornas värde att sanktionen inte är tillräckligt avskräckande.

Som beskrivits i avsnitt 4.2.3 har Tullverkets roll som beskattningsmyndighet förändrats de senaste åren. Som en följd av lagändringar och den s.k. Mars-domen har Skatteverket tagit över Tullverkets roll som beskattningsmyndighet för mervärdesskatt vid import i de flesta fall. Förändringen innebär att Tullverket i regel inte ska ta ut tulltillägg på undandragen mervärdesskatt. Det har lett till att beslutade tulltillägg nu är lägre än tidigare. Numera ankommer det på Skatteverket att inom ramen för skatteförfarandelagen besluta om sanktioner när mervärdesskatt har undandragits vid import.

En risk med låga tulltillägg är enligt Tullverket att vissa aktörer kan se det som mera lönsamt att riskera tulltillägg än att lägga ner tid på att följa tullagstiftningen.

Samma felbeteende sanktioneras olika

Som beskrivits i det föregående beräknas tulltillägget på varornas tullvärde och tullsats. Tullverket har påpekat att regleringen leder till att samma typ av felbeteende kan komma att sanktioneras helt olika.

Det har även påpekats att samma typ av felbeteende sanktioneras olika beroende på när och var överträdelsen upptäcks. Straffrättsligt ansvar, exempelvis för tullförseelse, riktas i regel mot personer som ertappas med en överträdelse vid gränsen. En lastbilschaufför kan t.ex. dömas till böter för tullförseelse sedan han eller hon stoppats för kontroll vid gränsen mot Norge efter att inte ha fullgjort sin skyldighet att anmäla varor vid införsel till Sverige. Om överträdelsen upptäcks vid en kontroll i efterhand är det ofta svårt att utreda om någon kan göras straffrättsligt ansvarig. I de fallen leder samma

typ av överträdelse ofta till tulltillägg. Storleken på tulltillägget kan vara en helt annan än storleken på det bötesstraff som döms ut vid tullförseelse. Tulltillägg påförs vidare den som bedöms vara gäldenär (se avsnitt 4.2.5), vilket inte behöver vara den som har gjort sig skyldig till överträdelsen. Sanktionen fungerar då inte avskräckande för den som har gjort felet.

Upprepade fel leder inte till strängare sanktion

Dagens bestämmelser om tulltilläggets storlek är utformade så att tulltillägget är detsamma även vid upprepade felbeteenden. Vissa personer och företag gör sig enligt uppgifter från Tullverket skyldiga till återkommande överträdelser av tullagstiftningen, trots påpekanden från Tullverket. Det har framhållits att en stegrande sanktionsavgift skulle vara mer effektiv och avskräckande och kunna leda till ökad regelefterlevnad.

Möjligheterna till rättelse på eget initiativ kan vara för generösa

Bestämmelserna om s.k. själv rättelse i 5 kap. 12 § 1 tullagen innebär att tulltillägg inte ska tas ut om gäldenären på eget initiativ har rättat en oriktig uppgift i en tulldeklaration eller på annat sätt rättat till det fel som har begåtts. Normalt ses det som positivt att den som gjort fel väljer att korrigera ett misstag. Enligt Tullverket sätts det emellertid ibland i system att göra själv rättelser. Det förekommer exempelvis att företag systematiskt gör ändringar i ingivna deklarerationer, vilket skapar merarbete för Tullverket. Det förekommer också att lastbilschaufförer återkommande underlåter att anmäla varor som de för in från Norge. När mottagaren av varorna upptäcker felet anmäler den det till Tullverket i efterhand. Tullverket har då förlorat möjligheten att kontrollera varorna och de dokument som ska följa med transporten, t.ex. fångstintyg för fisk. Om det är mottagaren som anses vara gäldenär för tullskulden kan tulltillägg inte tas ut, eftersom mottagaren har gjort en rättelse. Kritiken handlar alltså om att bestämmelserna om rättelse på eget initiativ kan vara för generösa, särskilt när det är fråga om upprepade överträdelser.

Tolkningen av vad som är en oriktig uppgift skapar problem

I elektroniska deklarationer hänvisas det ofta till ett relativt omfattande kontrollmaterial som underlag till deklarationen. Regleringen i 5 kap. 6 § andra stycket 1 tullagen om när en uppgift ska anses vara oriktig innebär att en uppgift *inte* ska anses oriktig om uppgiften tillsammans med övriga lämnade uppgifter utgör tillräckligt underlag för ett korrekt beslut. Om uppgiften inte anses vara oriktig saknas det förutsättningar för att besluta om tulltillägg.

Vid elektronisk deklaration behöver gäldenären inte lämna styrkande handlingar, om inte Tullverket särskilt begär det. I förarbetena anges att en uppgift som en gäldenär har lämnat till ledning för fastställande av tull inte ska anses vara oriktig under förutsättning att den i förening med de uppgifter som i övrigt lämnats i deklarationen, eller i ett kontrollmaterial till vilket det hänvisas i deklarationen om den lämnats elektroniskt, eller som bifogats deklarationen, har utgjort tillräckligt underlag för ett riktigt tulltaxeringsbeslut. Deklarationen ska innehålla uttryckliga hänvisningar till de fakturor, frakthandlingar och andra dokument som är aktuella (prop. 2002/03:106 s. 204 f.).

Mot bakgrund av förarbetsuttalandena tillämpar Tullverket regleringen om oriktig uppgift på det sättet att om det med stöd av uppgifter som det hänvisas till i en elektronisk deklaration går att fatta ett korrekt beslut så ska tulltillägg inte tas ut. Kritiken handlar om att det finns ett relativt stort utrymme för att lämna felaktiga uppgifter utan att riskera tulltillägg, om det går att fastställa tullen med ledning av kontrollmaterialet. Enligt Tullverket finns det risk att det sätts i system att lämna felaktiga uppgifter i deklarationen, samtidigt som de korrekta uppgifterna går att hitta i ett omfattande kontrollmaterial som det hänvisas till. Det leder till onödigt administrativt arbete för Tullverket. Det medför även risk för att de felaktiga uppgifterna inte uppmärksammas. Eftersom Tullverkets kontroller enligt artikel 46.2 i tullkodexen främst ska bygga på riskanalyser och flertalet deklarationer godtas utan kontroll, är det av avgörande betydelse att de uppgifter som lämnas i en deklaration är riktiga och fullständiga.

Beräkningen av tulltillägg är komplicerad

Beräkningen av tulltillägg är komplicerad och tidskrävande, framför allt om flera oriktiga uppgifter har lämnats i en tulldeklaration som innehåller många varuposter med olika tullsatser. I 5 kap. 7 § tullagen föreskrivs att när en oriktig uppgift har lämnats i en tulldeklaration är tulltillägget 20 procent av den tull som inte skulle ha tagits ut om den oriktiga uppgiften godtagits. För att tulltillägg ska tas ut förutsätts alltså att det föreligger en oriktig uppgift som lett till undandragen tull. När en tulldeklaration omfattar fler än en varupost ska de uppgifter som anges i deklarationen för respektive varupost anses utgöra en separat tulldeklaration (artikel 196.2 i tullkodexen och 222.1 i genomförandeförordningen). Tullverket har i ett rättsligt ställningstagande kommit fram till att det är den oriktiga uppgiftens påverkan på tullbeloppet som ska ligga till grund för beräkningen av tulltillägget. Enligt ställningstagandet ska det göras en bedömning av varje oriktig uppgift och dess påverkan på tullbeloppets storlek. Tullverkets tillämpning av regleringen innebär alltså att varje oriktig uppgift och varje varupost ska bedömas för sig (Tullverket, Rättsligt ställningstagande om beräkning av tulltillägg vid oriktig uppgift, Dnr STY 2020-738).

Tulltillägg kan tas ut i både fler och färre fall än avsett

Tulltillägg infördes för att kunna tas ut vid kommersiell import

När regleringen om tulltillägg infördes var avsikten att sanktionen i huvudsak skulle rikta sig mot vissa brister vid fullgörandet av anmälnings- och uppgiftsskyldighet i tullbehandlingen av den kommersiella importen. I förarbetena framhölls att motsatsen skulle innebära att även muntligt lämnade uppgifter skulle leda till påförande av tulltillägg, vilket ansågs betänkligt bl.a. från bevissynpunkt. Det påpekades att det inom den s.k. resandetrafiken redan fanns ett effektivt, enkelt och billigt sanktionssystem i form av ordningsbot, som även kan innefatta förverkande (se prop. 1985/86:41 s. 19 f.).

Även dagens reglering avser att träffa kommersiell import

När Sverige år 1995 blev medlem i EU fick Sverige till stora delar en ny tullagstiftning. Som utvecklats i avsnitt 3.1 i utredningens delbetänkande blev EU:s tullreglering direkt gällande rätt i Sverige. Merparten av den svenska tullagstiftningen upphävdes och det infördes en ny tullag, tullagen (1994:1550), som trädde i kraft den 1 januari 1995. Eftersom frågor om sanktioner mot överträdelse av tullagstiftningen hör till den nationella kompetensen kunde de befintliga reglerna om tulltillägg behållas, men med vissa justeringar (Den svenska tullagstiftningen vid ett EU-medlemskap, prop. 1994/95:34, s. 105 f.).

Bestämmelserna om tulltillägg har därefter successivt genomgått ett flertal förändringar (se bl.a. prop. 2002/03:106 s. 201 f. och prop. 2010/11:165 s. 490 f.). Avsikten, att tulltillägg i huvudsak ska rikta sig mot vissa brister vid fullgörandet av anmälnings- och uppgiftsskyldighet i tullbehandlingen av den kommersiella importen, har emellertid inte förändrats (prop. 2002/03:106 s. 196 och 202 f., prop. 2010/11:165 s. 491 och prop. 2015/16:78 s. 140).

Tulltillägg kan tas ut vid privatimport

I den nuvarande regleringen avgränsas tillämpningsområdet för när tulltillägg kan tas ut genom att bestämmelserna bara omfattar sådan import för vilken tulldeklaration ska lämnas skriftligen eller elektroniskt till ledning för beslut om tull (5 kap. 5 och 9 §§ tullagen). Det finns alltså ett undantag för uppgifter som lämnas muntligen. Tulldeklaration får emellertid bara lämnas muntligen i vissa undantagsfall som i huvudsak gäller resandetrafik (se avsnitt 3.2 och 3.3). I dag är det vanligt att privatpersoner importerar varor från tredjeland genom att köpa dem på internet. I de fallen ska en skriftlig eller elektronisk deklaration lämnas. Det är alltså rättsligt möjligt att ta ut tulltillägg vid privatimport om tullagstiftningen har överträtts. Mot den bakgrunden har frågan väckts om det muntlighetsundantag som finns i lagstiftningen i dag fortfarande är relevant eller om regleringen bör utformas på något annat sätt.

Tulltillägg kan inte alltid tas ut vid kommersiell import

Tullverket har pekat på att vissa domstolsavgöranden har minskat möjligheten att ta ut tulltillägg. Kammarrätten i Göteborg har i ett antal avgöranden prövat frågan om tulltillägg enligt 5 kap. 9 § tulllagen vid oavslutade transiteringar, se bl.a. kammarrättens dom den 10 juni 2020 i mål nr 2637-19. Bakgrunden var att ett bolag hade påförts en tullskuld enligt artikel 79 i tullkodexen. Bolaget var alltså gäldenär för tullskulden enligt samma reglering (se avsnitt 4.2.5). Tullskulden var en följd av att bolaget hade haft ansvar för en extern unionstransitering som inte hade slutförts på ett korrekt sätt. Frågan i målet var om det fanns förutsättningar för att påföra bolaget tulltillägg på grund av tullskulden.

I målet konstaterade kammarrätten att en avgörande förutsättning för tulltillägg är att bolaget rätteligen skulle ha lämnat en tulldeklaration för varorna. Domstolen påpekade att det i artikel 233.1 i tullkodexen anges vad som ingår i ansvaret för den som är ansvarig för förfarandet vid unionstransitering. Av bestämmelserna i artikel 233.2 och 215.2 följer att dennes skyldigheter har fullgjorts vid ett korrekt slutfört förfarande och att tullmyndigheterna då ska avsluta förfarandet. Kammarrätten kom fram till att det varken av dessa bestämmelser eller av tullregleringen i övrigt framgår någon skyldighet för den som är ansvarig för förfarandet att lämna en tulldeklaration. Det saknades alltså förutsättningar för att ta ut tulltillägg enligt 5 kap. 9 § tullagen.

Kammarrätten gjorde samma bedömning i bl.a. mål nr 396-20. Domarna har inte överklagats.

Avgörandena tydliggör att kravet på skriftlig eller elektronisk tulldeklaration gör att det inte alltid är möjligt att ta ut tulltillägg i de situationer som lagstiftningen är avsedd att träffa, dvs. vid brister i fullgörandet av anmälnings- och uppgiftsskyldighet i tullbehandlingen av den kommersiella importen. Därutöver tydliggörs att tulltillägg inte alltid kan tas ut av den som medverkat till att det uppstått en tullskuld, även om denne är gäldenär.

De aktuella avgörandena väcker enligt Tullverket frågan om dagens sanktionsbestämmelser täcker in alla de fall där tulltillägg bör kunna tas ut vid överträdelser av tullagstiftningen.

Tulltillägg kan inte tas ut vid export

En följd av att tulltillägg syftar till att säkerställa uppbörd, är att avgiften inte kan tas ut vid felbeteenden i samband med export. Kravet på att tull ska ha undandragits innebär att det saknas förutsättningar för att ta ut tulltillägg i de fallen. Utredningen återkommer till det i avsnitt 6.2.3.

6.2.2 Synpunkter på övriga sanktioner**Bestämmelserna om förseningsavgift är för snäva**

Förseningsavgift får enligt 5 kap. 15 § tullagen bara tas ut om den som deklarerat en vara med ett förenklat förfarande som medför skyldighet att ge in en kompletterande deklaration inte har gett in deklarationen när den senast skulle ha lämnats. Det har förts fram till utredningen att tillämpningsområdet är för snävt och att förseningsavgift borde kunna användas för underlåtenhet att ge in fler handlingar som ska lämnas till Tullverket.

Det finns en osäkerhet kring bestämmelserna om vite

Bestämmelserna i 7 kap. 5 § tullagen om vite innebär att Tullverket får förena ett föreläggande med vite i ett flertal situationer. Det har uttryckts tveksamhet kring om vitesföreläggande kan användas när en överträdelse av tullagstiftningen redan har ägt rum, exempelvis när någon har underlåtit att deklarerat en vara. Det har också uttryckts tveksamhet kring om förbudet mot dubbelprövning som föreskrivs i artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen begränsar möjligheten att först förelägga någon vid vite att exempelvis ge in en handling och därefter ta ut tulltillägg eller väcka åtal för t.ex. tullförseelse. Det finns alltså en viss osäkerhet kring i vilken utsträckning dagens bestämmelser om vite kan användas som påtryckningsmedel och som sanktion vid överträdelser av tullagstiftningen.

De straffrättsliga sanktionerna kan ofta inte användas

Som beskrivits i avsnitt 4.2.2 kan den som gör sig skyldig till vissa uppsåtliga överträdelser av tullagstiftningen dömas för bl.a. smuggling, tullbrott eller olovlig befattning med smuggelgods. Vid grovt oaktsamt agerande kan det i stället vara fråga om olovlig införsel, olovlig utförsel eller vårdslös tullredovisning. Ansvar för tullförseelse kan bl.a. aktualiseras när någon uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift i tullagstiftningen eller mot ett beslut som Tullverket har meddelat med stöd av den lagstiftningen i vissa fall.

Tullverket har fört fram till utredningen att – beträffande mindre allvarliga brott – det ofta är svårt att göra någon straffrättsligt ansvarig för överträdelserna. Särskilt de subjektiva rekvisiten uppsåt, grov oaktsamhet eller oaktsamhet kan vara svåra att bevisa. Det gäller särskilt när varor förs in i landet i lastutrymmet på ett transportmedel som fraktar gods, exempelvis en lastbil. Lastbilschauffören känner långt ifrån alltid till vad som finns i lasten. Ibland kan ansvar för tullförseelse komma i fråga i de fallen, exempelvis om oanmält gods upptäcks i lasten. Det beror på att brottet bara kräver subjektiv täckning i form av oaktsamhet. Det har påpekats att ansvar för tullförseelse i princip så gott som uteslutande aktualiseras när brottsutredningen kan färdigställas på platsen, exempelvis när den misstänkte erkänner. Ofta är den som misstänks för brottet en utländsk medborgare som inte har hemvist i Sverige. Eftersom tullförseelse är ett brott på bötesnivå kan han eller hon inte hållas kvar mer än kortvarigt. När den misstänkte väl har lämnat kontrollplatsen kan det vara svårt att nå honom eller henne för delgivning eller om ytterligare förhör behöver hållas. I regel anses det inte vara motiverat att vidta andra utredningsåtgärder än de som kan färdigställas direkt i samband med ingripandet. Det beror på att det är fråga om ett lindrigt brott och att ytterligare utredning kan kräva stora resurser.

En annan svårighet är att ett företag som har brutit mot tullagstiftningen inte kan göras straffrättsligt ansvarigt. Att knyta en fysisk person på företaget till överträdelserna, t.ex. någon i företagets ledning, kräver i regel omfattande utredningsåtgärder. Mot den bakgrunden kommer straffrättsligt ansvar för vissa överträdelser mot tullagstiftningen sällan att aktualiseras, även om agerandet i objektiv mening är brottsligt.

6.2.3 Vissa felbeteenden leder sällan till någon sanktion

En del felbeteenden faller utanför regleringen

Enligt dagens reglering kan tulltillägg bara tas ut vid överträdelse av tullagstiftningen som har lett till undandragen tull eller skatt. Tulltillägg kan visserligen tas ut vid bristande efterlevnad enligt 5 kap. 9 § tullagen. Det kräver emellertid dels att det har uppkommit en tullskuld enligt artikel 79 i tullkodexen, dels att en skriftlig eller elektronisk tulldeklaration rätteligen skulle ha lämnats. Tullverket har framfört att det bör finnas en effektiv och avskräckande sanktion vid överträdelse även i andra fall, för att säkerställa att myndigheten kan genomföra sin kontrollverksamhet. Några exempel redovisas i det följande. Det har påpekats att det ofta är svårt att fastställa de subjektiva rekvisit som straffansvar för exempelvis tullförseelse kräver, särskilt när granskningen görs i efterhand. Det innebär att felen sällan leder till någon sanktion.

När ingen tull ska tas ut

Regleringen om tulltillägg innebär att sanktionen inte kan användas i de fall där importtullsatsen för en vara är noll procent, eftersom det inte kan uppstå någon undandragen tull. Felet kan exempelvis bestå i underlåtenhet att lämna en tulldeklaration för varan.

När den undandragna tullen är obetydlig

En liknande synpunkt rör överträdelse som bara leder till ett mindre undandraget belopp. Tulltillägg ska enligt 5 kap. 12 § 2 tullagen inte tas ut om det belopp som kunde ha unddragits är obetydligt. Som exempel kan nämnas att det i en importdeklaration har deklarerats ett tullvärde om 5 000 kronor. Tullsatsen för varan är 5 procent. Vid Tullverkets utredning visar det sig att deklaranten har lämnat en oriktig uppgift och att tullvärdet i stället var 15 000 kronor. I så fall ska tulltillägg inte tas ut. Det beror på att det undandragna beloppet om 500 kronor ($10\,000 \cdot 0,05$) anses vara obetydligt enligt Tullverkets tillämpning av regleringen.

När det är fråga om export

Ett viktigt exempel handlar om export av varor. Det är inte ovanligt att varor som kan misstänkas omfattas av restriktioner eller förbud mot utförsel inte hålls tillgängliga för Tullverkets kontroller eller till och med förs ut ur landet i strid med tullagstiftningen. Det kan t.ex. handla om att sändningar som misstänks innehålla miljöfarligt avfall eller produkter med dubbla användningsområden avgår utan exportmedgivande. Tullverket försöker ta reda på var sändningar som avgått utan sådant medgivande finns. När varorna väl har lämnat landet är det emellertid i de flesta fall mycket svårt för Tullverket att kontrollera dem. Som redan nämnts tar EU i dagsläget inte ut några exporttullar. Kravet på undandragen tull innebär att det helt saknas förutsättningar för att ta ut tulltillägg vid överträdelse av tullagstiftningen i samband med export.

Felbeteenden som försvårar kontrollen

Det finns enligt Tullverket en rad felbeteenden som bryter mot tullagstiftningen men som inte leder till någon administrativ sanktion, trots att det är fråga om skyldigheter som är centrala för att tullproceduren ska fungera och för att varorna ska kunna kontrolleras. Det handlar exempelvis om skyldigheten enligt tullkodexen att

- på begäran och inom föreskriven tid tillhandahålla Tullverket alla nödvändiga dokument och uppgifter i lämplig form (artikel 15.1),
- lämna en summarisk införseldeklaration (artikel 127),
- anmäla fartygs eller luftfartygs ankomst (artikel 133), och
- transportera varor till avsedd plats (artikel 135).

6.3 Näringslivets perspektiv

6.3.1 Internationell handel är avgörande för Sveriges välstånd

De synpunkter som tagits upp i det föregående belyser det tullrättsliga sanktionssystemet i huvudsak från ett myndighetsperspektiv. Det bör framhållas att systemet även sett ur näringslivets synvinkel

har brister, framför allt att det är svårförutsebart och krångligt. Vid utredningens kontakter med Svenskt Näringsliv och andra företrädare för näringslivet har kravet i artikel 3 d i tullkodexen på en lämplig balans mellan tullkontroll och underlättande av laglig handel betonats. Det senare perspektivet glöms enligt näringslivsföreträdarna ofta bort i Tullverkets verksamhet. Tullverket har enligt dem ett ensidigt fokus på brottsbekämpning och tar inte uppgiften att underlätta för den lagliga handeln på tillräckligt stort allvar. Näringslivsföreträdarna har påpekat att den lagliga internationella handeln är av avgörande betydelse för välståndet i Sverige och inom EU.

Kritiken går ut på att import och export inte bör försvåras i onödan av sanktioner för enstaka, mindre allvarliga, överträdelser som kan vara svåra att undvika i ett konstant varuflöde. Sanktionerna måste vidare stå i rimlig proportion till överträdelsernas allvar. Det har framhållits att tullagstiftningen är mycket komplex och att det kan vara svårt att göra rätt, exempelvis i fråga om hur en vara ska klassificeras. Enligt företrädare för näringslivet bör Tullverket erbjuda bättre service och vara mer tillmötesgående i förhållande till företag som anstränger sig för att sköta sin tullhantering. Enligt deras mening måste Tullverkets kontrollverksamhet både vara effektiv och lyhörd för näringslivets behov och förutsättningar. Företag med status som godkänd ekonomisk aktör bör få lättnader. Det finns enligt näringslivsföreträdarna risk att företag flyttar sin import- och exportverksamhet från Sverige om sanktionerna uppfattas som obefogat stränga eller om tillräcklig hänsyn inte tas till företagets förutsättningar. I det följande tas några av de mer konkreta synpunkterna på det nuvarande sanktionssystemet upp.

6.3.2 Synpunkter på tulltillägg

Tulltillägg kan drabba andra än den som har gjort fel

Enligt företrädare för näringslivet framstår det som ologiskt att tulltillägg kan drabba andra än dem som har gjort sig skyldiga till ett felaktigt beteende. Det är en följd av att tulltillägg tas ut av den som är gäldenär för en tullskuld, vilket inte behöver vara den som har överträtt tullagstiftningen. Ett exempel som lyfts fram är att mottagaren av en vara kan utses till gäldenär för en tullskuld och påföras tulltillägg för ett fel som någon annan har gjort. Det kan exempelvis

vara fråga om en transportör som, utan mottagarens vetskap, har underlåtit att anmäla varan vid ankomsten till Sverige.

Beräkningen av tulltillägg är svårförutsebar

Det har också framförts att beräkningen av tulltillägg kan vara svår att förutse. I teorin är beräkningsmetoden enkel, eftersom tulltillägget som huvudregel är 20 procent av den undandragna tullen eller skatten. I praktiken kan beräkningen emellertid vara mycket komplicerad. Det kan göra det svårt för exempelvis ett importföretag eller logistikföretag att förutse hur en viss överträdelse kommer att sanktioneras. Företaget behöver vara väl insatt i hur beräkningen görs för att kunna bilda sig en uppfattning om huruvida ett beslutat tulltillägg är korrekt. För den som vill överklaga ett sådant beslut kan det vara svårt att förklara på vilket sätt beräkningen är felaktig.

Beloppen är ibland oproportionerligt höga

Det har lyfts fram att ett tulltillägg ibland kan bli oproportionerligt högt. Det har påpekats att det inte finns någon övre gräns för hur hög avgiften kan bli. Tulltillägg kan därför bli ett hårt slag mot företag som normalt sköter sin tullhantering på ett bra sätt. Tulltillägget kan exempelvis bli oproportionerligt högt om det är fråga om varor med ett högt värde och avgiften påförs ett företag som gör ett enstaka misstag i tullhanteringen. Enligt företrädare för näringslivet bör större hänsyn tas till omständigheterna i det enskilda fallet. Det har framförts kritik mot att Tullverket inte i tillräcklig utsträckning tillämpar den möjlighet som finns i lagstiftningen att helt eller delvis jämka tulltillägg, om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen. Det har också påpekats att kravet i 6 kap. 2 § fjärde stycket tullagen på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten gör att svåra och komplexa mål om bl.a. tulltillägg inte får en tillräckligt rättssäker prövning.

Tulltillägg bör inte tas ut på avdragsgill skatt

Bland företrädare för näringslivet ses det som ett problem att tulltillägg tas ut på undandragen mervärdesskatt, även när skatten är avdragsgill. Regleringen i 5 kap. 7 § tullagen innebär att tulltillägg vid oriktig uppgift är 20 procent av den tull som skulle ha tagits ut om den oriktiga uppgiften hade godtagits. När det är fråga om mervärdesskatt som får dras av vid redovisning av skatt enligt mervärdesskattelagen är tulltillägget emellertid 10 procent. Det har framhållits att en oriktig uppgift som orsakar att mervärdesskatten blir lägre än den skulle ha blivit om korrekta uppgifter hade lämnats inte innebär någon vinst för företagen. Det beror på att mervärdesskatten inte är någon intäkt i företagets verksamhet. Om avsikten är att sanktionera beteenden som innebär ett skatteundandragande bör tulltillägg alltså inte tas ut på mervärdesskatt i de fall där avdrag får göras för skatten. Företrädare för näringslivet har påpekat att mervärdesskatten vid import kan uppgå till betydande belopp – ofta betydligt högre än tullen – och att tulltillägg därför kan drabba importföretag mycket hårt.

Enligt näringslivsföreträdarna bör tulltillägg inte heller tas ut på undandragen punktskatt, om den som ska påföras tulltillägget kan visa att det finns avdragsrätt för skatten. Skälet är att det inte heller i de fallen finns någon risk för ett faktiskt skatteundandragande.

Kvalifikationskrav för tullombud

En annan synpunkt gäller att det inte finns några kvalifikationskrav eller något system för ansvarsutkrävande för tullombud. Det skiljer sig från det som gäller för exempelvis revisorer eller advokater. Det finns fall där tullombud genom slarv eller bristande kunskaper har orsakat sina klienter ekonomisk skada. Skadan kan visserligen regleras civilrättsligt. Tullombudet kan emellertid inte hindras från att agera som tullombud.

7 Ett bättre och effektivare sanktionssystem behövs

7.1 Uppdraget

Enligt tilläggsdirektiven (dir. 2022:29 s. 2 f.) ska utredningen redogöra för och analysera de tullrättsliga sanktionerna, ta ställning till om de bör ändras och lämna nödvändiga författningsförslag. Det ingår att utreda om det behövs någon ny sanktion och att ta ställning till om det ska införas ett liknande förbud mot dubbelprövning som finns på skatterättens område.

7.2 Det behövs en översyn

Utredningens bedömning: Det nuvarande tullrättsliga sanktionssystemet är delvis svårtillämpat. Det är inte heltäckande och möter inte heller fullt ut kravet på att sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Regleringen behöver därför ses över.

Skälen för utredningens bedömning: En rad viktiga samhällsintressen gör det angeläget att tullagstiftningen följs. Varje steg i tullproceduren har en funktion för att säkerställa att reglerna vid införsel och utförsel av varor följs och att kontroller kan utföras. Det åligger dessutom Sverige enligt EU-rätten att ha sanktioner vid överträdelser av tullagstiftningen som är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

I det föregående har ett antal svagheter i det nuvarande sanktionssystemet redovisats. Kritiken går bl.a. ut på att regleringen i vissa avseenden är svårtillämpad och att tulltilläggets storlek i många fall

inte motsvarar överträdelsens allvar. Vidare leder vissa överträdelser mot skyldigheter som är centrala i tullagstiftningen varken till någon straffrättslig eller administrativ sanktion för den som har gjort fel. En annan del av kritiken avser att tulltillägg inte alltid träffar den som borde sanktioneras. Det har tydliggjorts genom de kammarrättsavgöranden som har redovisats i avsnitt 6.2.1. Problemet hänger samman med att den svenska regleringen om tulltillägg inte fullt ut är i samklang med hur den EU-rättsliga regleringen är utformad. Från näringslivet har det bl.a. framförts att omständigheterna i individuella fall bör beaktas i ökad utsträckning när tulltillägg bestäms. Det har påpekats att tullagstiftningen är komplex och att det kan vara svårt att undvika överträdelser av mindre allvarligt slag även för företag som sköter sin tullhantering på ett bra sätt.

Det kan konstateras att dagens tullrättsliga sanktionssystem inte fullt ut möter kravet på att sanktionerna vid överträdelser av tullagstiftningen ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Det finns problem som behöver åtgärdas för att sanktionssystemet ska bli mer heltäckande och ändamålsenligt, samtidigt som det lämnar utrymme för individuella bedömningar. Regleringen behöver därför ses över.

7.3 Vad bör beaktas vid översynen?

7.3.1 Bakgrund

Utredningen har ett brett formulerat uppdrag. Innan utredningen går närmare in på de frågor som uppdraget gäller finns det anledning att redovisa vad som bör beaktas vid utformningen av ett sanktionssystem. Den grundläggande frågan om kriminalisering bör tas upp, liksom i vilka fall det är lämpligare att i stället sanktionera ett klandervärd beteende med en sanktionsavgift och hur en sådan avgift i så fall bör utformas.

Några formella regler om avvägningen mellan kriminalisering och andra sanktionsformer finns inte. Det har emellertid i olika sammanhang utarbetats principer och riktlinjer på området.

7.3.2 Principer för kriminalisering och avkriminalisering

Vad innebär kriminalisering?

Kriminalisering innebär att straff föreskrivs för en viss handling. Bakom kriminaliseringen ligger ett politiskt ställningstagande att en gärning är så förkastlig att den bör vara straffsanktionerad. Därutöver innebär kriminaliseringen en grund för polis, åklagare och domstolar att inom ramen för sina respektive roller i rättsväsendet se till att ett straff eller annan påföljd fastställs för den som har gjort sig skyldig till den kriminaliserade gärningen (Ett effektivare brottmålsförfarande, prop. 1994/95:23, s. 53). Det övergripande syftet med straffsystemet är att motverka oönskade beteenden och frammana vissa önskade, dvs. att verka allmänpreventivt. Men även andra aspekter som vedergällning eller individualprevention kan spela roll. Ibland framhålls kriminaliseringens symbolfunktion. Enligt doktrinen duger symbolfunktionen emellertid normalt sett inte till att ensam motivera kriminalisering (se Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg, *Kriminalrättens grunder*, uppl. 2, 2013, s. 32 f.).

Principer enligt Åklagarutredningen

Principer för kriminalisering

Frågor om kriminalisering har behandlats i ett flertal sammanhang, bl.a. i Åklagarutredningens betänkande *Ett reformerat åklagarväsende* (SOU 1992:61). Åklagarutredningen anförde bl.a. att den straffrättsliga inflationen under många år hade varit betydande. Särskilt på det specialstraffrättsliga området hade det mer eller mindre slentrianmässigt införts nya straffbestämmelser, som regel utan att det i lagstiftningsärendena förts någon principiell diskussion om lämpligheten av att kriminalisera olika typer av beteenden. Åklagarutredningen menade att det på goda grunder kunde antas att rättsväsendets resurser i viss utsträckning togs i anspråk för relativt bagatellartad och föga straffvärd brottslighet, samtidigt som allvarliga och av statsmakterna prioriterade brott förblev outredda på grund av att resurser för utredningen saknades. Redan de omständigheterna gav enligt Åklagarutredningen anledning att pröva skilda möjligheter att begränsa tillämpningen av olika straffstadganden, särskilt

när det gällde den mindre allvarliga brottsligheten (SOU 1992:61 s. 103 f.).

Åklagarutredningen angav att följande kriterier bör vara uppfyllda för att kriminalisering ska framstå som befogad (SOU 1992:61 s. 111 f.).

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

I propositionen ställde sig regeringen i allt väsentligt bakom kriterierna, vilka även hade godtagits av remissinstanserna. Regeringen uttalade att kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Rättsväsendet bör inte belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Kriminalisering är heller inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Regeringen framhöll också att det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt (se prop. 1994/95:23 s. 52 f.). Även riksdagen ställde sig i allt väsentligt bakom kriterierna (bet. 1994/95:JuU2 och rskr. 1994/95:40).

Något om avkriminalisering

Frågan om avkriminalisering behandlades i samma sammanhang. I den nämnda propositionen uttalade regeringen att utrymmet för avkriminalisering i och för sig borde vara betydande med de ovan angivna utgångspunkterna. Det går dock enligt regeringen inte att i ett slag avskaffa stora mängder straffbestämmelser. Det som måste övervägas är i stället en avkriminalisering av enskilda straffbelagda beteenden. Regeringen anförde att det teoretiska utrymmet för av-

kriminalisering borde vara störst inom specialstraffrätten. De flesta specialstraffrättsliga regler har dock det gemensamt att ansvarsbestämmelserna är avsedda att sanktionera överträdelser av förbud eller föreskrifter som getts i författning eller med stöd av författning. Det är alltså de materiella reglerna som ger innehåll åt straffbestämmelsen. Regeringen framhöll att man vid överväganden av om ett förfarande kan avkriminaliseras tvingas ta ställning inte bara till straffbestämmelsen som sådan, utan även till de bakomliggande materiella reglerna. Ur principiell synpunkt bör nämligen inte i lag eller annan författning givna föreskrifter lämnas osanktionerade. Den riktiga åtgärden bör i sådant fall vara att föreskriften som sådan utmönstras eller ges ett annat innehåll (prop. 1994/95:23 s. 56).

Principer enligt Straffrättsanvändningsutredningen

I Straffrättsanvändningsutredningens betänkande Vad bör straffas? (SOU 2013:38) konstaterade utredningen att Åklagarutredningens förhoppningar om ökad restriktivitet vid nykriminalisering inte hade infriats. En bidragande orsak bedömdes vara att utredningens kriterier var tämligen vaga och tånjbara. Straffrättsanvändningsutredningen bedömde därför att kriterierna borde konkretiseras (SOU 2013:38 s. 477 f.). Utredningens kriterier för kriminalisering innefattar sammanfattningsvis att

- det tänkta straffbudet måste avse ett identifierat och konkretiserat intresse som är skyddsvärt (godtagbart skyddsintresse),
- det beteende som avses bli kriminaliserat måste kunna orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset,
- endast den som har visat skuld – varit klandervärd – bör träffas av straffansvar,
- kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns ett tillräckligt värdefullt motstående intresse, och
- kriminalisering av ett beteende kan inte komma i fråga om det finns någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.

Straffrättsanvändningsutredningen framhöll att kriterierna endast bör vara principer och inte några absoluta regler. Enligt utredningen kan det vara befogat att i ett enskilt fall genomföra en kriminalisering, trots att inte samtliga kriterier är uppfyllda (SOU 2013:38 s. 499).

När det gäller avkriminalisering ansåg utredningen att samma kriterier som utgångspunkt bör användas (SOU 2013:38 s. 480).

Straffrättsanvändningsutredningens förslag har inte lett till någon åtgärd från lagstiftarens sida.

Frågan om kriterier för kriminalisering har även behandlats i andra sammanhang, bl.a. inom EU under det svenska ordförandeskapet hösten 2009. Europeiska unionens råd antog då slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området (dok. 16542/3/09). En av slutsatserna var att straffrättsliga bestämmelser bör införas när de anses vara av stor betydelse för de intressen som ska skyddas och ska som regel enbart användas som en sista utväg.

7.3.3 Riktlinjer vid utformningen av sanktionsavgifter

I propositionen om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet), prop. 1981/82:142, behandlade regeringen frågan när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet (prop. 1981/82:142 s. 21). De riktlinjer som regeringen ställde upp behandlades av justitieutskottet och de antogs av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328). Riktlinjerna sammanfattas på följande sätt i propositionen:

1. Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall är när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är så framträdande att inte bara den ekonomiska fördelen i det särskilda fallet utan redan utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.

2. Avgifter bör 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.
3. Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras på sådant sätt att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen, en parameter, som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall där det bedöms angeläget att söka neutralisera redan utsikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.
4. Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör det särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om skyldigheten ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns ett starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Särskilda undantag från det strikta ansvaret kan vara nödvändiga även i dessa fall med hänsyn till förhållanden inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt som möjligt vara preciserade så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.
5. Något 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 – 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 i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna prövningen till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av om överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. I sådana fall kan sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i domstolsprocessen.

I regeringens skrivelse En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn anges att en sanktionsavgift vid tillsyn bör uppfylla principerna i nyss nämnda proposition (skr. 2009/10:79 s. 46). För att tillgodose de krav som följer av Europakonventionen bör det dessutom finnas en möjlighet att under vissa särskilda förutsättningar underlåta att besluta om sanktionsavgift. Det framhålls i skrivelsen att bestämmelserna i det sjunde protokollet till Europakonventionen om rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger kan behöva uppmärksammas och att ett beslut om sanktionsavgifter måste kunna överklagas.

Regeringen har även under senare tid hänvisat till riktlinjerna vid utformningen av nya sanktionsavgifter (se t.ex. prop. 2019/20:74 s. 139, Fjärde järnvägspaketet, prop. 2021/22:83, s. 415 och Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem, prop. 2021/22:18, s. 37). I sistnämnda proposition anger regeringen att det huvudsakliga skälet för att införa sanktionsavgifter är att uppnå en effektivisering, dvs. att fler regelöverträdelser än i dag ska beivras. Det anförs att sanktionssystemet därför bör bygga på kriterierna enkelhet, tydlighet, schablonisering och snabb handläggning. Det innebär enligt regeringen att sanktionsavgifter bör komma i fråga för lätt konstaterbara överträdelser för vilka utredningsunderlaget är begränsat. Av samma skäl bör avgift inte komma i fråga om mer ingående bedömningar behöver göras. Reglerna ska enligt regeringen vara utformade på sådant sätt att det inte finns utrymme för olika tolkningar av dem (prop. 2021/22:18 s. 44).

8 De straffrättsliga sanktionerna

8.1 Regleringen är i huvudsak adekvat utformad

Utredningens bedömning: Den straffrättsliga regleringen på tullområdet är i huvudsak adekvat utformad. Det behöver därför inte göras några genomgripande ändringar i den. Vissa förändringar bör dock övervägas.

Skälen för utredningens bedömning: Det har under utredningsarbetet inte kommit fram att den straffrättsliga regleringen behöver ändras på något genomgripande sätt. De problem som har lyfts fram är i huvudsak av praktisk natur. Det har exempelvis påpekats att det kan vara svårt att bevisa de subjektiva rekvisit – uppsåt eller oaktsamhet – som krävs för att någon ska kunna dömas för brott. Något annat som Tullverket pekat på är att det kan vara svårt att nå en misstänkt person för delgivning när personen inte har hemvist i Sverige, t.ex. en utländsk lastbilschaufför. Särskilt beträffande mindre allvarliga brott kan det därför vara svårt att lagföra någon, om lagföringen inte kan genomföras direkt på platsen exempelvis genom ett straffföreläggande. Den typen av svårigheter är dock en följd av de grundläggande rättssäkerhetsgarantier som gäller i brottmål – exempelvis högt ställda beviskrav – och ingår i förutsättningarna för all brottsbekämpande verksamhet.

Utredningen bedömer att den straffrättsliga regleringen på tullområdet i allt väsentligt är adekvat utformad och att inga större sakliga förändringar behövs. Det bör dock övervägas om straffskalan för narkotikasmuggling bör justeras så att den motsvarar det som gäller i fråga om narkotikabrott. Det bör också övervägas om tullbrott, som i dag regleras i smugglingslagen, i stället bör regleras i tullagen och om regleringen om tullförseelse behöver ändras.

8.2 Skärpt straff för narkotikasmuggling i försäljningssyfte

Utredningens förslag: En särskild straffskala införs för narkotikasmuggling av normalgraden om narkotikan är avsedd att säljas. Straffskalan ska vara fängelse i lägst sex månader och högst tre år. Narkotikasmuggling som omfattas av den särskilda straffskalan ska inte kunna bedömas som ringa narkotikasmuggling. Förslaget motsvarar det som enligt narkotikastrafflagen gäller i fråga om narkotikabrott av normalgraden.

Skälen för utredningens förslag

Straffet för narkotikabrott som rör försäljning har skärpts

I narkotikastrafflagen regleras ansvaret för olika former av narkotikabrott. I 1 § första stycket straffbeläggs under fem punkter olika förfaranden som utgör narkotikabrott om gärningen begås uppsåtligt. Enligt bestämmelsen döms den till fängelse i högst tre år som olovligt

1. överlåter narkotika,
2. framställer narkotika som är avsedd för missbruk,
3. förvärvar narkotika som är avsedd för missbruk,
4. anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattningsmedel med narkotika som inte är avsedd för eget bruk, eller
5. innehar, brukar eller tar annan befattningsmedel med narkotika.

Den 1 juli 2023 infördes i 1 § andra stycket narkotikastrafflagen en särskild straffskala för sådana narkotikabrott av normalgraden som innebär att gärningsmannen säljer narkotika eller annars befattar sig med narkotika som är avsedd att säljas. Straffskalan är fängelse i lägst sex månader och högst tre år. Samma straffskala infördes i 1 § tredje stycket om gärningsmannen olovligt bjuder ut narkotika till försäljning, förvarar eller befördrar vederlag för narkotika, förmedlar kontakter mellan säljare och köpare eller företar någon annan sådan

åtgärd, om förfarandet är ägnat att främja narkotikahandel. Narkotikabrott som omfattas av regleringen i 1 § andra eller tredje stycket ska inte kunna bedömas som ringa narkotikabrott. Någon ändring av regleringen om ringa narkotikabrott i 2 § narkotikastrafflagen bedömdes emellertid inte behövas eftersom den enbart träffar gärningar enligt 1 § första stycket (Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, prop. 2022/23:53, s. 113).

Straffskärpningen är ett led i bekämpningen av brott som begås i kriminella nätverk. I propositionen uttalade regeringen att problemet bör angripas genom ett större antal ändringar av den straffrättsliga lagstiftningen som sammantaget dels markerar allvaret hos de gärningar som avses, dels ger rättsväsendet utvidgade möjligheter att bekämpa den aktuella typen av kriminalitet. Regeringen påpekade att narkotikahandel är vanligt förekommande i och en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter, där narkotikaförsäljningen också utgör en betydande inkomstkälla. Regeringen ansåg mot den bakgrunden att de tidigare straffskalorna för brott kopplade till narkotikaförsäljning inte motsvarade brottslighetens allvar (se prop. 2022/23:53 s. 33 och 101). Frågan om narkotikabrott som omfattas av den särskilda straffskalan bör kunna bedömas som ringa behandlades också. Enligt regeringen skulle det undergräva syftet med den skärpta straffskalan om försäljning av små mängder narkotika skulle komma att bedömas som ringa brott (prop. 2022/23:53 s. 113).

Straffskalorna för narkotikabrott och narkotikasmuggling stämmer inte längre överens

Det är förhållandevis vanligt att den som har gjort sig skyldig till narkotikasmuggling enligt smugglingslagen även uppfyller de rekvisit som gäller för narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen. En allmän princip är att det ena brottet konsumerar det andra om bestämmelserna har samma kriminalpolitiska grund, vilket bestämmelserna om narkotikabrott och narkotikasmuggling har. I sådana fall bör normalt det strängare straffbudet vara tillämpligt och det mindre allvarliga brottet konsumeras, men vägas in vid bedömningen av brottets allvar (se NJA 2013 s. 397, ”Tejpningen”).

Straffskalorna för narkotikasmuggling i 6 § smugglingslagen har tidigare stämt överens med straffskalorna för motsvarande narkotikabrott enligt narkotikastrafflagen. Syftet har varit att åstadkomma

en enhetlig bedömning av narkotikahantering, oberoende av om den ena eller andra lagen är tillämplig. Lagstiftningen ger viss vägledning i fråga om vilket straffbud som ska tillämpas vid brottskonkurrens. I 1 § andra stycket narkotikastrafflagen finns en hänvisning till straffbestämmelserna i smugglingslagen. Av förarbetena till smugglingslagen framgår att hänvisningen får anses markera att det innehav som konstituerar den olaga införseln inte bör föranleda ansvar enligt narkotikastrafflagen utan enbart enligt smugglingslagen (se En ny smugglingslag m.m., prop. 1999/2000:124, s. 112). I 12 och 13 §§ smugglingslagen regleras olovlig befattning med smuggelgods. Brottet är enligt 12 § tredje stycket smugglingslagen subsidiärt i förhållande till sådan olovlig befattning med narkotika som är straffbelagd i 1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen eller som motsvarande oaktsamhetsbrott i 3 a § samma lag. Det innebär att ett förfarande som i och för sig är straffbart enligt både 12 § smugglingslagen och de nämnda bestämmelserna i narkotikastrafflagen enbart bestraffas enligt de sistnämnda.

De straffskärpningar som nyligen infördes i fråga om narkotikabrott innebär att straffskalorna för narkotikasmuggling inte längre stämmer överens med straffskalorna för motsvarande brott enligt narkotikastrafflagen. Som nämnts är straffskalan för narkotikabrott av normalgraden som rör försäljning av narkotika fängelse i lägst sex månader och högst tre år. Sådana narkotikabrott ska inte kunna bedömas som ringa narkotikabrott. Narkotikasmuggling av normalgraden har fortfarande en straffskala med ett straffminimum om 14 dagars fängelse och ett straffmaximum om tre års fängelse. Om brottet i något fall skulle bedömas som ringa kan straffet stanna vid böter. Införandet av en särskild straffskala för vissa narkotikabrott har alltså lett till att straffskalan för fullbordad narkotikasmuggling inte är lika sträng för ett fullbordat narkotikabrott som faller under den särskilda straffskalan.

Motsvarande ändring bör införas för narkotikasmuggling

Principerna om ekvivalens och proportionalitet är grundläggande inom straffrätten. De innebär att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott och att brott som är lika svåra ska straffas lika strängt (se t.ex. En strängare syn på hantering av vapen och explosiva

varor, prop. 2019/20:200, s. 51). Regeringen har tidigare uttalat att det är en fördel att bedömningen av det enskilda brottets straffvärde inte blir beroende av om det är narkotikastrafflagen eller smugglingslagen som är tillämplig (prop. 1992/93:142 s. 10 och 17).

I förarbetena till de aktuella straffskärpningarna i narkotikastrafflagen uttalade regeringen följande. Med nuvarande reglering leder försäljning av små mängder narkotika som regel endast till kortare fängelsestraff. Den som vid s.k. gatuförsäljning säljer narkotika till missbrukare bär ofta med sig endast små mängder narkotika. Även om det kan styrkas att en eller flera överlåtelse har ägt rum är det, med hänsyn till den ringa mängden narkotika, vanligt att de utdömda straffen vid konstaterade överlåtelse är förhållandevis låga. Det samma gäller befattning med mindre mängder narkotika som är avsedd att säljas. Även i fråga om förfaranden som är ägnade att främja narkotikahandel kan det ifrågasättas om nuvarande straff är proportionerliga. Även om det handlar om små mängder vid varje tillfälle utgör försäljningen som sådan verksamhet som leder till mycket negativa konsekvenser för såväl de individer som involveras i den som samhället i stort (prop. 2022/23:53 s. 101).

Narkotikasmuggling är ett led i den narkotikahandel som är en central del av de kriminella nätverkens aktiviteter och är en betydande inkomstkälla för dem. Även narkotikasmuggling avser många gånger förhållandevis små mängder narkotika, oavsett om narkotikan är avsedd för försäljning. Med nuvarande reglering leder sådan brottslighet till påföljder som är relativt milda. Utredningen anser att samma skäl som talade för en skärpning av straffen för narkotikabrott talar för en skärpning av straffen för narkotikasmuggling, när det är fråga om narkotika som är avsedd att säljas. I många fall kan det framstå som en ren slump om en person ertappas med narkotika som är avsedd att säljas redan vid ankomsten till landet, och därför åtalas och döms för narkotikasmuggling, eller om narkotikainnehavet upptäcks när personen redan befinner sig i Sverige med narkotikan och därför åtalas och döms för narkotikabrott. I regel måste smuggling till Sverige av narkotika som är avsedd att säljas anses vara minst lika klandervärd som att efter införseln inneha samma narkotika i försäljningssyfte. Visserligen ger straffskalan för narkotikasmuggling utrymme för att vid straffmätningen beakta den skärpta synen på narkotikabrott avseende narkotika som är avsedd att säljas. Skärpta straffskalor för narkotikasmuggling, motsvarande

det som gäller i fråga om narkotikabrott, leder dock till större enhetlighet, förutsebarhet och tydlighet. Principerna om proportionalitet och ekvivalens ska dessutom beaktas inte bara vid domstolens straffmätning i det enskilda fallet utan även vid lagstiftarens utformning av straffskalorna (se prop. 2019/20:200 s. 51).

Sammanfattningsvis bör den skärpta synen på narkotikabrott som rör försäljning avspeglas även i straffskalan för narkotikasmuggling. På motsvarande sätt som i fråga om narkotikabrott av normalgraden bör det alltså införas en särskild straffskala för narkotikasmuggling av normalgraden om narkotikan är avsedd att säljas. Regleringen bör tas in genom en ny andra mening i 6 § första stycket smugglingslagen. Narkotikasmuggling som omfattas av den särskilda straffskalan bör, av samma skäl som gäller för narkotikabrott, inte kunna bedömas som ringa. Eftersom ringa narkotikasmuggling omfattar gärningar enligt 6 § första stycket bör det föreskrivas att gärningar enligt andra meningen i det stycket inte ska bedömas som ringa narkotikasmuggling. Undantaget bör tas in i en ny andra mening i 6 § andra stycket smugglingslagen, där ringa narkotikasmuggling regleras. Det innebär att den lagtekniska lösningen skiljer sig något från den reglering som har införts i narkotikastrafflagen.

8.3 Smugglingslagen och tullagen bör renodlas

8.3.1 Tullbrott har sin naturliga plats i tullagen

Utredningens bedömning: Den nuvarande regleringen i smugglingslagen och tullagen bör renodlas.

Skälen för utredningens bedömning

Bakgrund

I smugglingslagen regleras brottstyperna smugglingsbrott, tullbrott och olovlig befattning med smuggelgods. Brottet tullförseelse regleras i tullagen. Regleringen beskrivs översiktligt i det följande. En närmare redovisning finns i avsnitt 4.2.2. Det finns skäl att i samband med den genomgripande översynen av sanktionssystemet på tullom-

rådet överväga om regleringen om tullbrott bör placeras i tullagen i stället för i smugglingslagen.

Huvuddragen i den straffrättsliga regleringen

Smugglingslagen är en s.k. blankettstrafflag vilket innebär att den straffsanktionerar en rad olika in- och utförselbestämmelser som finns i andra författningar. Tullagen innehåller bestämmelser som kompletterar tullkodexen och den EU-rättsliga tullagstiftningen i övrigt.

Ansvar för smugglingsbrott regleras i 3–7 §§ smugglingslagen. I huvudsak innebär regleringen att överträdelse av olika in- eller utförselregler straffbeläggs. De uppsåtliga brotten betecknas smuggling, narkotikasmuggling, vapensmuggling och smuggling av explosiv vara. Det finns olika gradindelningar av brotten. Om gärningen begås av grov oaktsamhet döms i stället för olovlig införsel eller olovlig utförsel. Straffskalan för normalgraden av huvudbrottet smuggling är böter eller fängelse i högst två år. När det gäller smuggling av de särskilda varuslagen är straffskalan strängare.

Ansvar för tullbrott regleras i 8–11 §§ smugglingslagen. Regleringen innebär en straffsanktionering av vissa ageranden som ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift som beslutas av Tullverket undandras det allmänna. Tullbrott är alltså i likhet med skattebrott enligt 2 § skattebrottslagen utformat som ett s.k. farebrott. Det uppsåtliga brottet benämns tullbrott. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år eller i ringa fall penningböter. Om brottet är grovt döms för grovt tullbrott. En gärning som begås av grov oaktsamhet benämns vårdslös tullredovisning.

Ansvar för olovlig befattning med smuggelgods och grov olovlig befattning med smuggelgods regleras i 12 och 13 §§ smugglingslagen. Regleringen föreskriver straff för den som uppsåtligen tar befattning med varor som har varit föremål för smugglingsbrott eller tullbrott. Det krävs alltså ett konstaterat förbrott av sådant slag. Straffskalan för olovlig befattning med smuggelgods är böter eller fängelse i högst två år.

Försök, förberedelse och stämpling till de nämnda brotten straffbeläggs i 14 § smugglingslagen. I 15 § föreskrivs att den som gör en frivillig rättelse inte ska dömas för brott. I 31 § smugglingslagen

finns det en åtalsprövningsregel som bl.a. föreskriver att åtal för tullbrott, ringa tullbrott, försök till tullbrott eller vårdslös tullredovisning som kan leda till att tulltillägg påförs bara får väckas om det är påkallat av särskilda skäl. Regleringen gäller även talan om förverkande enligt 16 § smugglingslagen.

Ansvar för tullförseelse regleras i 5 kap. 2–4 §§ tullagen. Det huvudsakliga tillämpningsområdet är att någon bryter mot en föreskrift i tullagstiftningen. Även vissa andra överträdelsestraffbeläggs. Exempelvis döms den för tullförseelse som bryter mot anmälnings- eller redovisningsskyldighet enligt regleringen om kontanta medel som förs in i eller ut ur EU eller mot vissa beslut som Tullverket har meddelat med stöd av tullagstiftningen. En förutsättning är att gärningen begås uppsåtligen eller av oaktsamhet. Straffet för tullförseelse är böter. Allmänt åtal för tullförseelse får väckas endast efter Tullverkets medgivande.

Det finns skäl som talar för att flytta reglerna om tullbrott till tullagen

Under utredningstiden har frågan väckts om regleringen om tullbrott bör flyttas från smugglingslagen till tullagen. Det finns flera skäl som talar för det. Som redan nämnts föreskrivs det i artikel 42.1 i tullkodexen att medlemsstaterna ska fastställa sanktioner för överträdelsestraffbeläggs av tullagstiftningen. Tullbrott sanktionerar vissa överträdelsestraffbeläggs av tullkodexen och de bestämmelser som har meddelats med stöd av den. Huvudfallet omfattar att någon uppsåtligen underlåter att anmäla en vara till tullbehandling, lämnar en oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna en föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna. Bestämmelserna om tullbrott har mot den bakgrunden en naturlig placering i tullagen, som innehåller kompletterande bestämmelser till tullkodexen. Tullbrott kan vidare sägas ha ett annat skyddsintresse än smugglingsbrott, som sanktionerar överträdelsestraffbeläggs av nationella förbud mot eller villkor för införsel eller utförsel. Dessutom finns det redan en bestämmelse i tullagen – den om tullförseelse – som straffbelägger överträdelsestraffbeläggs av tullagstiftningen. Ansvar för tullförseelse kan aktualiseras vid överträdelsestraffbeläggs av tullagstiftningen som inte omfattas av regleringen om tullbrott. En överflyttning av bestämmelserna om tullbrott från

smugglingslagen till tullagen skulle tydliggöra att regleringen om tullförseelse kompletterar den om tullbrott. Det tullrättsliga sanktionssystemet skulle på det sättet bli mer enhetligt, lättöverskådligt och förutsebart. Det gäller särskilt som de administrativa sanktionerna på området också regleras i tullagen. En tydligare reglering ökar rättssäkerheten för enskilda och underlättar för dem som ska tillämpa den. Det bör tilläggas att skattebrottslagen innehåller bestämmelser om både skattebrott och skatteförseelse, som är den ringa formen av det brottet.

Andra skäl talar för att ha kvar reglerna i smugglingslagen

Det finns också skäl som talar för att regleringen om tullbrott även fortsättningsvis bör finnas i smugglingslagen. I förarbetena till smugglingslagen anges att lagen bör innehålla straffbestämmelser för i princip all införsel eller utförsel som görs i strid med något förbud eller villkor. Det framhålls att straffsystemet på det sättet blir överskådligt och konsekvent (prop. 1999/2000:124 s. 67). Det finns mot den bakgrunden en viss risk att den straffrättsliga regleringen om införsel och utförsel av varor blir mer splittrad om bestämmelserna om tullbrott flyttas till tullagen. Den problematiken framstår emellertid inte som avgörande. Utredningen har i delbetänkandet (SOU 2022:48) föreslagit att de nuvarande bestämmelserna i smugglingslagen om förundersökning och tvångsmedel ska flyttas till den nya lag som utredningen föreslår, tullbefogenhetslagen. Befogenhetsregleringen i den lagen föreslås gälla inte bara för brotten i smugglingslagen utan även för ett antal andra brott som ingår i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. När en samlad befogenhetsreglering införs i en annan lag finns det inte samma starka skäl att ha kvar regleringen om tullbrott i smugglingslagen.

Det bör även påpekas att det finns en koppling mellan tullbrott och brottet olovlig befattning med smuggelgods, som också regleras i smugglingslagen. Som nämnts är det en förutsättning för det sistnämnda brottet att det finns ett förbrott i form av ett konstaterat smugglingsbrott eller tullbrott. Det finns en risk att kopplingen mellan tullbrott och olovlig befattning med smuggelgods blir mindre tydlig om bestämmelserna om tullbrott flyttas till tullagen medan bestämmelserna om olovlig befattning med smuggelgods finns kvar

i smugglingslagen. Som utredningen återkommer till i det följande är det emellertid möjligt att åstadkomma samma tydlighet även om regleringen om tullbrott flyttas till tullagen.

Om tullbrotten flyttas renodlas regleringen

Det finns betydande fördelar med att flytta regleringen om tullbrott från smugglingslagen till tullagen. Vid en samlad bedömning anser utredningen att en sådan förändring leder till en tydligare och mer lättöverskådlig lagstiftning och därför bör genomföras. Tullbrotten har sin naturliga plats i tullagen. De nackdelar som förändringen riskerar att föra med sig framstår inte som avgörande. En sådan renodling av smugglingslagen kräver emellertid vissa kompletterande bestämmelser i tullagen.

8.3.2 Regleringen om tullbrott flyttas till tullagen

Utredningens förslag: De nuvarande bestämmelserna om tullbrott flyttas från smugglingslagen till tullagen utan några ändringar i sak. En ny brottstyp – olovlig befattningsmed utövning med tullpliktig vara och grovt sådant brott – införs i tullagen. Regleringen motsvarar smugglingslagens bestämmelser om olovlig befattningsmed utövning med smuggelgods och grov olovlig befattningsmed utövning med smuggelgods när förbrottet består av ett tullbrott.

Tullbrott som är att bedöma som ringa ska ha den särskilda beteckningen ringa tullbrott.

Definitionen av uttrycket tullbehandling i tullagen utvidgas.

Skälen för utredningens förslag

Regleringen om tullbrott bör flyttas till tullagen

Mot bakgrund av det som sagts i det föregående bör regleringen om tullbrott i 8–11 §§ smugglingslagen flyttas till tullagen. Bestämmelserna bör placeras i anslutning till övriga bestämmelser om sanktioner, före regleringen om tullförseelse. Strukturen i tullagen behandlas vidare i avsnitt 16.3.

Det krävs i allt väsentligt inga ändringar i sak i de bestämmelser som flyttas över. Den ringa formen av tullbrott bör emellertid ges en egen brottsbeteckning. Det motsvarar de förändringar som har genomförts beträffande ringa narkotikabrott och ringa narkotikasmygglning. Att de brotten har getts egna brottsbeteckningar har motiverats med värdet av tydlighet i rättstillämpningen och fördelarna med att det klart framgår av domslutet vilket brott en tilltalad har dömts för. Till det kommer betydelsen av enhetlighet i fråga om särskilda brottsrubriceringar i respektive författning (Synnerligen grova narkotikabrott, prop. 2015/16:111, s. 34 f.) Samma argument gör sig gällande i fråga om tullbrott som är ringa. Det brottet bör därför ges den särskilda brottsbeteckningen ringa tullbrott.

För att säkerställa att regleringen om tullbrott förblir densamma som i dag bör smugglingslagens bestämmelser om försök, förberedelse och stämpling och om frivillig rättelse ha motsvarigheter i tulllagen. Den nya brottsbeteckningen ringa tullbrott föranleder överväganden om kriminalisering av osjälvständiga brottsformer (jfr prop. 2015/16:111 s. 35). Genom att det inte finns någon särskild brottsbeteckning för det brottet i dag omfattas även den ringa formen av tullbrott av bestämmelsen om straffansvar för försök i 14 § smugglingslagen. Frågan är emellertid om det finns något faktiskt behov av en sådan kriminalisering. Det är för det första fråga om ett brott som enbart förskyller penningböter, vilket innebär att det har ett mycket lågt straffvärde. För det andra är det fråga om ett farebrott. En jämförelse kan då göras med skatteförseelse, som är den ringa formen av skattebrott. Skatteförseelse, som har en strängare straffskala än ringa tullbrott, är inte straffbart på försöksstadiet. Det har inte heller framkommit några exempel på företeelser som skulle behöva straffsanktioneras på det tidiga stadiet. Mot den bakgrunden ser utredningen inget behov av att föreskriva att försök till ringa tullbrott ska vara straffbart.

Regleringen om åtalsprövning bör såvitt avser tullbrott flyttas till tullagen. Bestämmelsen bör dock anpassas efter att en ny sanktionsavgift föreslås ersätta regleringen om tulltillägg. Utredningen återkommer till åtalsprövningsregeln i avsnitt 10.3. Det bör tas in en bestämmelse i tullagen som anger att smugglingslagens bestämmelser om förverkande ska gälla för varor som har varit föremål för tullbrott.

Det behövs ingen särskild bestämmelse om centraliserad klarering

Tullbrott enligt 8 § första stycket smugglingslagen förutsätter att någon, i samband med att en vara förs in till det svenska tullområdet, underlåter att anmäla varan till tullbehandling eller vid tullbehandlingen lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att lämna en föreskriven uppgift. I 8 § tredje stycket smugglingslagen föreskrivs att om en tulldeklaration ges in i ett annat EU-land med stöd av ett tillstånd för centraliserad klarering gäller första stycket sådana uppgifter som avses i 2 kap. 2 a § andra stycket tullagen. Det innebär att tullbrott omfattar sådana uppgifter som lämnas i en tulldeklaration i ett annat EU-land med stöd av ett tillstånd för centraliserad klarering och som Tullverket behöver för att kunna besluta om skatten. Det kan ifrågasättas om regleringen i 8 § tredje stycket smugglingslagen behövs när regleringen om tullbrott flyttas till tullagen.

Bakgrunden är att det enligt artikel 179 i tullkodexen i vissa fall är möjligt att lämna tulldeklaration till tullmyndigheten i ett annat EU-land när en vara importeras till Sverige. Det kallas centraliserad klarering. Ett företag som har tillstånd för centraliserad klarering kan på motsvarande sätt i vissa fall lämna tulldeklaration till Tullverket för varor som ska importeras till ett annat EU-land. För att ett företag ska kunna ansöka om tillstånd för centraliserad klarering som omfattar import av varor till Sverige krävs bl.a. att företaget har status som godkänd ekonomisk aktör för tullförenklingar och att företaget är registrerat för mervärdesskatt i Sverige. Om en tulldeklaration vid import till Sverige lämnas i ett annat EU-land med stöd av ett tillstånd för centraliserad klarering uppkommer tullskulden i det landet i stället för i Sverige. Undandragande av tull ska då hanteras av det landet. Skyldighet att betala mervärdesskatt och punktskatter uppkommer emellertid i Sverige och ska därför hanteras här (Ändrat alkoholskattedirektiv och vissa andra ändringar, prop. 2021/22:23, s. 78).

Den 1 januari 2022 infördes ändringar i bl.a. tullagen och smugglingslagen i syfte att anpassa lagstiftningen till möjligheten att använda centraliserad klarering (se prop. 2021/22:23 s. 45 f.). Numera föreskrivs i 2 kap. 2 a § första stycket tullagen att skatten ska fastställas av Tullverket genom ett särskilt beslut i de fall där en tulldeklaration för varor för vilka skatt ska tas ut enligt 2 kap. 1 § första stycket har getts in i ett annat EU-land med stöd av ett tillstånd för

centraliserad klarering. Enligt 2 kap. 2 a § andra stycket tullagen ska de uppgifter som ska lämnas i tulldeklarationen i det andra EU-landet och som Tullverket behöver för att kunna besluta om skatten, anses ha getts in till Tullverket när de togs emot av det andra landets behöriga myndighet. Det framhålls i förarbetena att oriktiga uppgifter i tulldeklarationen kan leda till exempelvis tulltillägg (se prop. 2021/22:23 s. 51).

Förslaget om att regleringen om tullbrott flyttas till tullagen innebär att 2 kap. 2 a § andra stycket tullagen blir tillämplig även utan en bestämmelse som motsvarar 8 § tredje stycket smugglingslagen. Den bestämmelsen bör alltså inte flyttas till tullagen. Det innebär inte någon ändring i sak.

En ny brottstyp i tullagen

Olovlig befattning med smuggelgods och grov olovlig befattning med smuggelgods enligt 12 och 13 §§ smugglingslagen förutsätter som nämnts ett konstaterat förbrott, som kan vara ett tullbrott. Det är angeläget att kopplingen mellan brotten fortsätter att vara tydlig när regleringen om tullbrott flyttas till tullagen. En möjlighet är att ta in en bestämmelse i tullagen som hänvisar till regleringen i smugglingslagen om olovlig befattning med smuggelgods. Det finns emellertid en risk att sambandet mellan brotten inte blir tillräckligt tydligt med en sådan lösning. Ett bättre alternativ är att en ny brottstyp, som har en tydlig koppling till tullbrott som förbrott, införs i tullagen. Det nya brottet bör lämpligen benämnas olovlig befattning med tullpliktig vara. I sak bör regleringen motsvara brottstypen olovlig befattning med smuggelgods när förbrottet består av ett tullbrott. Två nya brott – olovlig befattning med tullpliktig vara och grov olovlig befattning med tullpliktig vara – bör alltså införas. Då de nya brotten motsvarar det som gäller i dag innebär regleringen inte någon nykriminalisering.

Det föreskrivs i 12 § tredje stycket smugglingslagen att ansvar för olovlig befattning med smuggelgods inte ska dömas ut om gärningen är belagd med straff enligt vissa bestämmelser i narkotikastrafflagen, vapenlagen eller lagen om brandfarliga och explosiva varor. Regleringen innebär att det i första hand är ansvar för narkotikabrott som aktualiseras om någon exempelvis överlåter insmugglad narkotika.

Först om det inte är aktuellt att döma till ansvar för det brottet kan ansvar för olovlig befattning med smuggelgods komma i fråga. Bakgrunden till regleringen är att det är vanligt att narkotika, vapen och brandfarliga eller explosiva varor som påträffas inne i landet har varit föremål för smuggling. Det behövs därför en reglering som anger vilken straffbestämmelse som ska ha företräde. Frågan är om en motsvarande bestämmelse behövs i regleringen om olovlig befattning med tullpliktig vara. Utredningen bedömer att ansvar för narkotikabrott, vapenbrott eller brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor mycket sällan – om någonsin – kommer att aktualiseras om förbrottet är ett tullbrott. I praktiken kommer ansvar för olovlig befattning med tullpliktig vara inte att vara ett relevant brott att utreda om exempelvis narkotika påträffas inne i landet. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det inte behövs någon motsvarande bestämmelse i regleringen om olovlig befattning med tullpliktig vara.

Försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig befattning med smuggelgods är straffbelagt enligt 14 § smugglingslagen. Det bör tas in en motsvarande bestämmelse i tullagen som kriminaliserar försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig befattning med tullpliktig vara.

Uttrycket ”landet”

Det är en förutsättning för både smugglingsbrott och tullbrott att en vara har förts in till eller ut ur landet. Med det avses enligt 2 § första stycket smugglingslagen att varan har förts över gränsen för svenskt territorium. Motsvarande bör gälla när regleringen om tullbrott flyttas till tullagen. I den lagen används uttrycket ”det svenska tullområdet” i stället för ”landet”. Enligt definitionen i 1 kap. 3 § första stycket tullagen avses emellertid samma sak, dvs. svenskt territorium. När regleringen om tullbrott flyttas till tullagen bör den anpassas språkligt till den begreppsapparat som används i den lagen. Uttrycket ”det svenska tullområdet” bör alltså användas i stället för ”landet”. Det innebär inte någon ändring i sak.

Uttrycket ”tullbehandling”

En annan fråga gäller uttrycket tullbehandling, som förekommer i regleringen om såväl smugglingsbrott som tullbrott. Ansvar för smuggling enligt 3 § smugglingslagen förutsätter exempelvis i huvudfallet att någon i samband med införsel till Sverige uppsåtligen underlåter att anmäla en vara, som omfattas av ett förbud eller villkor för införsel, till tullbehandling. För ansvar för tullbrott enligt 8 § smugglingslagen krävs i huvudfallet att någon uppsåtligen underlåter att anmäla en vara till tullbehandling, lämnar en oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna en föreskriven uppgift vid tullbehandling.

Med tullbehandling avses enligt 2 § andra stycket 4 smugglingslagen det som föreskrivs i tullagstiftningen om att en vara ska läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring, hänföras till ett tullförfarande eller återexporteras eller åtgärder enligt 3 kap. 1 § tullagen, när varan förs in till eller ut från landet. I delbetänkandet har utredningen föreslagit att hänvisningen i bestämmelsen ska ändras som en följd av ett av utredningens övriga förslag. Språkliga justeringar har också föreslagits (se SOU 2022:48 s. 159 och 997).

Eftersom utredningen nu föreslår att regleringen om tullbrott ska flyttas från smugglingslagen till tullagen bör det införas en definition av begreppet tullbehandling även i tullagen.

Tullverket har fört fram att begreppet tullbehandling bör omfatta varor som ska vara i tillfällig lagring, oavsett om varorna ska förvaras i en anläggning för tillfällig lagring eller på en annan anvisad eller godkänd plats. Varor i tillfällig lagring kan enligt artikel 147 i tullkodexen antingen förvaras i en anläggning för tillfällig lagring eller, om det är berättigat, på någon annan plats som anvisats eller godkänts av tullmyndigheterna. När varorna kommer till anläggningen för tillfällig lagring eller till den anvisade eller godkända platsen uppstår en skyldighet att anmäla varans ankomst och lämna en deklaration för tillfällig lagring (artiklarna 139, 144 och 145 i tullkodexen). Dagens definition av uttrycket tullbehandling innebär att den som ska förvara varor i tillfällig lagring på en annan anvisad eller godkänd plats än i en anläggning för tillfällig lagring inte kan dömas för smuggling eller tullbrott om han eller hon exempelvis underlåter att anmäla varans ankomst.

Uttrycket ”läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring” ersatte det tidigare uttrycket ”läggas upp på ett tillfälligt lager” som en anpassning till regleringen i tullkodexen och den nuvarande tullagen (prop. 2015/16:79 s. 212). Skälet till att regleringen omfattar en vara som ska läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring men inte på en annan anvisad eller godkänd plats framgår inte av förarbetena. Den rimliga ordningen – som också torde ha varit lagstiftarens avsikt – bör vara att alla varor som är i tillfällig lagring ska omfattas av begreppet tullbehandling. Det bör därför tydliggöras i lagstiftningen. Det innebär en viss, mindre utvidgning av det straffbara området.

För att göra uttrycket tullbehandling tydligare bör det även göras ytterligare språkliga och redaktionella justeringar i regleringen.

8.4 Regleringen om tullförseelse behöver inte ändras

Utredningens bedömning: Regleringen om tullförseelse behöver inte ändras i sak.

Skälen för utredningens bedömning

En straffbestämmelse med ett brett användningsområde

Under utredningstiden har frågan väckts om regleringen om tullförseelse behöver ändras. Enligt 5 kap. 2 § första stycket 1 tullagen döms den som bryter mot en föreskrift i tullagstiftningen för tullförseelse till böter. Det gäller även den som bryter mot vissa skylldigheter i bl.a. förordningen (EU) 2018/1672, där kontroll av kontanta medel som förs in i eller ut ur EU regleras. Enligt 5 kap. 2 § andra stycket tullagen döms den till böter som bryter mot vissa beslut som Tullverket har meddelat med stöd av tullagstiftningen. Ansvar för tullförseelse förutsätter uppsåt eller oaktsamhet. I ringa fall ska det enligt tredje stycket inte dömas till ansvar. Ansvar för brottet kan enligt 5 kap. 3 § tullagen inte komma i fråga vid överträdelse som leder till straffrättsligt ansvar enligt brottsbalken, smugglingslagen eller terroristbrottslagen. Det föreskrivs vidare i 5 kap. 4 § tullagen att allmänt åtal för tullförseelse bara får väckas efter Tullverkets medgivande. Det är alltså mindre allvarliga överträdelse som leder till ansvar för tullförseelse. Normalt döms ansvar ut genom att

en tullåklagare utfärdar ett straffföreläggande som godkänns av den som har gjort sig skyldig till överträdelsen.

Straffbestämmelsen om tullförseelse är brett utformad ("bryter mot en föreskrift i tullagstiftningen"). Det skulle kunna ifrågasättas om det är tillräckligt tydligt vad som inryms i det straffbara området. Regleringen fick sin nuvarande lydelse när tullagen (2000:1281), som trädde i kraft år 2001, infördes. Det konstaterades i förarbetena att bestämmelsen täcker alla de fall där någon bryter mot en föreskrift i tullagstiftningen (En ny tullag, prop. 1999/2000:126, s. 159). Tillämpningsområdet kommenterades inte närmare i propositionen till den nu gällande tullagen (prop. 2015/16:79 s. 193). Med tullagstiftning avses enligt 1 kap. 3 § första stycket tullagen såväl EU:s tullagstiftning som svenska tullförfattningar. Av artikel 5.2 i tullkodexen framgår att EU:s tullagstiftning omfattar både tullkodexen och den reglering för att komplettera eller genomföra den som har antagits på unionsnivå eller nationell nivå, Gemensamma tulltaxan, den lagstiftning som fastställer ett unionssystem för tullbefrielser och internationella avtal som innehåller tullbestämmelser i den mån de är tillämpliga i unionen. Svenska tullförfattningar omfattar bl.a. tullagen och tullförordningen.

Straffbestämmelser ska vara tydliga och förutsebara

Det regelverk som avses i bestämmelsen om tullförseelse är alltså mycket omfattande och svårt att överblicka. En grundläggande princip är att kriminalisering ska präglas av legalitet och förutsebarhet. Straffbestämmelser måste ges ett sådant innehåll att det blir möjligt för enskilda att undvika att göra sig skyldiga till straffbara gärningar och att påföljden vid en överträdelse i någon mån går att förutse (prop. 1994/95:23 s. 53). Tullverket har påpekat att straffbestämmelsen i praktiken används främst när lastbilschaufförer eller andra gör sig skyldiga till mindre allvarliga överträdelser i samband med gränspassage. Det kan exempelvis handla om att de varor som har deklarerats inte stämmer överens med varorna i lasten eller att skyldigheten att anmäla varorna inte har efterlevts. Straffbestämmelsen används också vid otillåten utförelse av kontanta medel.

En viktig fråga är om alla typer av överträdelser av tullagstiftningen, utom de som är ringa, är så klandervärda att det är rimligt att

de är straffbelagda. De kriterier för kriminalisering som redovisats i avsnitt 7.3.2 innebär att det beteende som kriminaliseras verkligen bör vara straffvärt.

Mot den bakgrunden finns det anledning att diskutera om regleringen om tullförseelse bör avgränsas så att den bara straffbelägger vissa – tillräckligt klandervärda – överträdelser av tullagstiftningen. Det skulle innebära en avkriminalisering av vissa felaktiga beteenden som i dag inryms i uttrycket ”överträdelse av tullagstiftningen”. Det främsta syftet med en sådan förändring skulle vara att tydliggöra vilka överträdelser som kan leda till ansvar för tullförseelse. Med en sådan avgränsning skulle straffbestämmelsen bli tydligare och mer förutsebar. Det skulle också bli lättare att avgöra i vilka fall det är rimligt att en överträdelse av tullagstiftningen leder till att brottsbekämpande resurser används.

Den nuvarande bestämmelsen fyller en viktig funktion

Starka skäl talar emellertid mot att avgränsa den aktuella straffbestämmelsen. En anledning är att det åligger Sverige enligt artikel 42 i tullkodexen att ha sanktioner vid överträdelser av tullagstiftningen. Den regleringen är inte begränsad till vissa typer av överträdelser. Det talar för att det även i fortsättningen bör finnas en sanktion som kan tillämpas oavsett vilken överträdelse av tullagstiftningen som det rör sig om. I avsnitt 9.3 föreslår utredningen att fler överträdelser än i dag ska kunna sanktioneras med en administrativ avgift. Som utredningen återkommer till i det avsnittet bör den föreslagna sanktionsavgiften emellertid inte omfatta överträdelser av tullagstiftningen generellt. Förslaget om en ny sanktionsavgift omfattar därför bara vissa typer av klandervärda beteenden. Ett annat skäl mot att ändra den aktuella straffbestämmelsen är att den har setts över vid flera tillfällen utan att den mött några invändningar, senast när den nuvarande tullagen infördes (se prop. 2015/16:79 s. 140 f.). Det bör vidare påpekas att regleringen redan i dag avgränsas genom att det krävs uppsåt eller oaktsamhet för att någon ska dömas för tullförseelse. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att straffbestämmelsen har ett tillräckligt avgränsat tillämpningsområde och får anses vara tillräckligt tydlig. Eftersom straffansvar inte kan komma i fråga i ringa fall – och eftersom allmänt åtal förutsätter Tullverkets

medgivande – exkluderas sådana överträdelse som inte är så klandervärda att de bör leda till straffansvar.

Utredningen bedömer sammantaget att regleringen i 5 kap. 2 § första stycket 1 tullagen inte behöver ändras i sak. Inte heller i övrigt behövs det några sakliga ändringar i regleringen om tullförseelse. Vissa språkliga justeringar bör dock göras.

Som nämnts ska ansvar för tullförseelse inte dömas ut om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, smugglingslagen eller terroristbrottslagen. Regleringen är alltså subsidiär bl.a. i förhållande till smugglingslagens bestämmelser om smuggling, tullbrott och olovlig befattning med smuggelgods. I det föregående har utredningen föreslagit att regleringen om tullbrott ska flyttas till tullagen och att det ska införas en ny brottstyp i den lagen – olovlig befattning med tullpliktig vara – som motsvarar olovlig befattning med smuggelgods när förbrottet är ett tullbrott. För att åstadkomma samma ordning som i dag bör det framgå av lagstiftningen att ansvar för tullförseelse är subsidiärt i förhållande till övriga straffbestämmelser i tullagen.

9 De administrativa sanktionerna

9.1 De nuvarande sanktionsmöjligheterna är otillräckliga

Utredningens bedömning: De nuvarande sanktionerna på tullområdet är inte tillräckligt effektiva, avskräckande och ändamålsenliga.

Skälen för utredningens bedömning

Tulltillägg är inriktat på fel som lett till undandragen tull eller skatt

Sedan år 1986 finns tulltillägg som en administrativ sanktionsavgift på tullområdet. När regleringen om tulltillägg infördes var syftet att åstadkomma ett enkelt och smidigt sanktionssystem vid oriktigt uppgiftslämnande i deklARATIONER och andra handlingar som skulle ges in till tullmyndigheterna till ledning för tulltaxering. Det straffrättsliga sanktionssystemet ansågs då inte vara tillräckligt för att komma till rätta med problemen (prop. 1985/86:41 s. 14 f.). Systemet konstruerades så att tulltillägg bara skulle tas ut om en överträdelse lett till att tull, annan skatt eller avgift undandragits staten eller att fara för sådant undandragande uppkommit (prop. 1985/86:41 s. 23). Det är fortfarande en förutsättning för tulltillägg att överträdelsen har lett till undandragen tull eller skatt. Låga tullsatser och regler om befrielse från tull leder till att tulltillägg inte alltid kan tas ut. Eftersom tull inte påförs vid export kan tulltillägg inte heller tas ut vid överträdelser av tullagstiftningen i samband med export.

Tullproceduren fyller flera angelägna syften

Den tullprocedur som beskrivits i kapitel 3 fyller en rad angelägna syften, utöver att tull, andra skatter och avgifter ska kunna tas ut. Av avsnitt 3.1.2 framgår att tullproceduren vid import bl.a. syftar till att säkerställa att importkvoter inte överskrids, att säkerhet upprätthålls och att förbud och restriktioner som avser att skydda miljön eller människors och djurs hälsa efterlevs. Vid export syftar proceduren bl.a. till att säkerställa att förbud och restriktioner vid utförsel av varor efterlevs, exempelvis i fråga om miljöfarligt avfall, och att sanktioner som beslutats mot andra länder upprätthålls. Det är därför viktigt att de olika stegen i tullproceduren följs.

Tullverket har i uppdrag att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om införsel och utförsel av varor följs. Det handlar bl.a. om att se till att tull och andra skatter och avgifter betalas och att varor inte förs in i eller ut ur landet i strid med förbud mot eller villkor för införsel eller utförsel. Att förebygga och motverka brottslighet i samband med införsel och utförsel av varor är också en del av myndighetens uppdrag. Tullverkets kontroller leder inte sällan fram till att misstänkt brottslighet upptäcks, t.ex. smuggling av vapen, explosiva varor eller narkotika.

Ökad utrikeshandel innebär stora utmaningar

Sedan regleringen om tulltillägg infördes har utrikeshandeln ökat kraftigt. Statistiska centralbyråns (SCB) statistik visar att Sverige år 2022 importerade varor till ett värde av cirka 2 045 miljarder kronor, vilket var en ökning i förhållande till år 2021. Omkring 37 procent av importen var från tredjeländ. Under samma år exporterades varor från Sverige till ett värde av cirka 1 999 miljarder kronor. Även det var en ökning i förhållande till året dessförinnan. Omkring 46 procent av exporten var till tredjeländ.¹ Sverige är alltså ett handelsberoende land. Den ökade utrikeshandeln har bidragit till att Sveriges ekonomi har kunnat växa men innebär samtidigt stora utmaningar. Varuflödet in i och ut ur landet är numera konstant.

Vid den yttre gränsen bygger Tullverkets kontrollverksamhet i stor utsträckning på de deklARATIONER som ges in till myndigheten.

¹ Varuimport och varuexport. Totala värden efter handelspartner, bortfallsjusterat. År 1998–2022. (scb.se).

År 2022 gavs omkring 7,5 miljoner importdeklarationer och 6 miljoner exportdeklarationer in till Tullverket. Merparten av deklARATIONERNA klareras automatiskt. Av Tullverkets årsredovisning för år 2022 framgår att andelen automatiskt klarerade import- och exportdeklarationer var 94,2 procent, vilket var en ökning i förhållande till tidigare år (Årsredovisning 2022 s. 30). Av de deklARATIONER som ges in är det alltså bara en liten andel som kontrolleras. I regel innebär kontrollen en granskning av att uppgifterna i deklARATIONEN stämmer överens med frakthandlingar, fakturor och andra styrkande handlingar. Fysiska kontroller av varorna utförs relativt sällan. Det är mot den bakgrunden av stor vikt att de uppgifter som lämnas i en deklARATION är riktiga och fullständiga. De sanktioner som står till buds bör utgöra ett effektivt medel för att främja noggrannhet och efterlevnad av tullagstiftningen.

De nuvarande sanktionerna är inte tillräckliga

Tullverket har framhållit att slarv och bristande regelefterlevnad är relativt utbredd. Det riskerar att leda till att tull eller annan skatt inte tas ut med korrekt belopp, att ändamålen med tullproceduren även i övrigt går förlorade och att Tullverket inte får någon möjlighet att kontrollera de varor som förs in i eller ut ur landet. Dessutom leder slarv och bristande regelefterlevnad ofta till onödigt merarbete för Tullverket.

Problembeskrivningen i avsnitt 6.2 tydliggör att dagens sanktioner dels inte träffar allt som borde sanktioneras, dels inte alltid är så effektiva, avskräckande och ändamålsenliga som vore önskvärt. Flera av problemen hör ihop med hur regleringen om tulltillägg är utformad. En överträdelse av deklARATIONSSKYLDIGHETEN kan exempelvis inte sanktioneras vid export av varor eller vid import av varor när tullsatsen är noll procent (se avsnitt 6.2.3). Ett annat exempel är att en överträdelse av tullbestämmelser som lett till en tullskuld inte kan sanktioneras med tulltillägg, om den gäldenär som ansvarat för överträdelsen inte varit skyldig att ge in en skriftlig eller elektronisk tulldeklARATION (se avsnitt 6.2.1). Vidare kan en överträdelse som begåtts av någon annan än den som är gäldenär för en tullskuld inte leda till tulltillägg för den som har gjort felet (se avsnitt 6.2.1). Som nämnts i avsnitt 6.2.2 är det ofta svårt att göra någon straffrättsligt ansvarig

för överträdelserna, särskilt när det är fråga om mindre allvarliga brott. Det kan exempelvis vara svårt att bevisa att en överträdelse har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet, vilket är en förutsättning för straffrättsligt ansvar.

Företrädare för näringslivet har lyft fram att tullregleringen är komplex och att det därför kan vara svårt för företagen att göra rätt. Ett sanktionssystem som även träffar enstaka, mindre allvarliga, överträdelser kan enligt dem utgöra ett hinder mot den lagliga internationella handeln (se avsnitt 6.3).

Det är naturligtvis viktigt att tillämpningen av tullagstiftningen inte ställer upp onödiga hinder. För dem som ska följa tullagstiftningen måste emellertid risken att drabbas av en sanktion upplevas som reell, för att fungera handlingsdirigerande. Att överträdelser kan sanktioneras är därför en förutsättning för att upprätthålla förtroendet för regelverket och för att tullproceduren ska fungera på avsett sätt. Utredningen bedömer att behovet av att effektivt beivra överträdelser av tullagstiftningen inte tillgodoses i tillräcklig utsträckning i dag. Ett mer effektivt sanktionssystem behövs alltså.

Vid utformningen av sanktionssystemet bör hänsyn tas till en rad olika faktorer. Det är då viktigt att även beakta förutsättningarna för företag som bedriver laglig internationell handel. Utredningen återkommer till det.

Bör reglerna om tulltillägg ersättas med en ny sanktionsavgift?

En möjlig lösning är att regleringen om tulltillägg ändras så att den bättre möter de behov som finns på tullområdet. Eventuellt kan det kombineras med en ny form av sanktionsavgift. För en sådan lösning talar att regleringen om tulltillägg är väl inarbetad och att det fortfarande kan finnas behov av en administrativ sanktionsavgift som bestäms i förhållande till den tull eller annan skatt som har undandragits staten. En sådan förändring skulle emellertid kräva omfattande justeringar. Regleringen om tulltillägg har utformats med bestämmelserna om skattetillägg som förebild och i förhållande till äldre tullrättslig reglering. Även om regelverket omarbetas och byggs ut är det tveksamt om det kan ändras på ett sådant sätt att det fullt ut kan anpassas till dagens behov på tullområdet. Det framstår dessutom som komplicerat att komma till rätta med alla de svårigheter

i fråga om tulltillägg som har redovisats i kapitel 6. Utöver det som lyfts fram där har det ifrågasatts om alla bestämmelserna om tulltillägg verkligen behövs. Det har exempelvis påpekats att 5 kap. 8 § tullagen, som avser tulltillägg när tull har fastställts på skälig grund, knappast tillämpas. Detsamma gäller 5 kap. 10 § tullagen som avser tulltillägg när någon förfogat över en vara som hänförs till förfarandet för övergång till fri omsättning i strid mot en föreskriven förutsättning för återbetalning eller eftergift av tull. Vidare har frågan väckts om bestämmelserna stämmer överens med regleringen i tullkodexen och den EU-rättsliga tullagstiftningen i övrigt.

Mot den bakgrunden bör en annan lösning väljas. Utredningen bedömer att det bästa sättet att åstadkomma ett effektivt, avskräckande och proportionerligt sanktionssystem är att regleringen om tulltillägg ersätts med en ny administrativ sanktionsavgift. En sådan reglering kan fullt ut anpassas efter dagens behov på tullområdet.

Finns det skäl att avvika från regleringen på skatteområdet?

När regleringen om tulltillägg infördes var utgångspunkten att sanktionen skulle utformas i så nära överensstämmelse som möjligt med bestämmelserna om skattetillägg (prop. 1985/86:41 s. 17). Ambitionen har även därefter varit att hålla ihop sanktionssystemen (Ett nytt system för skattebetalningar, m.m., prop. 1996/97:100, s. 489 f. och prop. 2010/11:165 s. 493). När bestämmelserna om skattetillägg och tulltillägg reformerades år 2003 uttalades att avgifterna så långt det är sakligt motiverat bör behålla samma grundläggande struktur även i fortsättningen (prop. 2002/03:106 s. 195 f.).

En ny sanktionsavgift på tullområdet som omfattar andra överträdelser av tullagstiftningen än sådana som leder till undandragen tull eller skatt avviker från det som gäller på skatteområdet. Det bör därför övervägas om det är motiverat att göra en sådan avvikelse.

Det har i tidigare förarbeten noterats att det finns skillnader mellan systemen med tulltillägg och skattetillägg. Det har påpekats att bestämmelserna om skattetillägg sanktionerar en uppgiftsskyldighet som gäller större delen av befolkningen medan tulltillägg tar sikte på en mindre krets kommersiella aktörer. EU-rättens stora betydelse på tullområdet är en annan skillnad som lyfts fram. Den som för in varor i landet eller för ut varor ur landet måste inte bara beakta de

svenska reglerna utan även EU:s komplexa tullrättsreglering och andra medlemsstaters tullrättspraxis. Tillförlitlig information om EU-normernas rätta tolkning kan vara svåråtkomlig i Sverige och information om tullrättspraxis i andra medlemsländer kan saknas helt. Vidare kan dokumentation som följer med importsändningar vara bristfällig och det kan vara svårt att upptäcka brister eller avhjälpa dem, inte minst eftersom dokumentationen ofta är på främmande språk. En tulldeklaration innebär även krav på relativt komplicerade uppgifter kring varors klassificering, införselvillkor och en noggrann tullvärdeberäkning. Det leder till att det finns en beaktansvärd risk för oavsiktliga fel, även om företagen har ambitionen att göra rätt (prop. 2002/03:106 s. 198 f. och prop. 2010/11:165 s. 491 f.).

Skillnaderna har motiverat vissa avvikelser mellan reglerna om skattetillegg och tulltilllegg. Vid införandet av skatteförfarandelagen ansågs det exempelvis inte motiverat att förändra utrymmet för frivillig rättelse på tullområdet på samma sätt som på skatteområdet (se prop. 2010/11:165 s. 493).

Utredningen noterar också skillnader mellan de båda systemen. En annan skillnad än de som hittills har nämnts är att skatteförfarandet syftar till att säkerställa att en korrekt skatt kan tas ut medan tullproceduren syftar till att säkerställa flera angelägna samhällsintressen utöver att säkerställa uppbörd, bl.a. säkerhet. Det bör också framhållas att det på skatteområdet under senare år har införts en rad olika särskilda avgifter som saknar motsvarighet på tullområdet. Det är angeläget att det på tullområdet finns effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner även vid överträdelser som inte leder till undandragen tull eller skatt. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det finns starka skäl att ersätta regleringen om tulltilllegg med en ny administrativ sanktionsavgift som inte motsvaras av en sanktion på skatteområdet. Det måste dock beaktas att det på tullområdet kan finnas en större risk för oavsiktliga fel. Utredningen återkommer till den frågan.

9.2 En ny sanktionsavgift behövs

Utredningens förslag: Det införs en ny form av administrativ sanktionsavgift som är anpassad efter behoven på tullområdet. Avgiften ersätter den nuvarande regleringen om tulltilllegg.

Skälen för utredningens förslag

En ny sanktionsavgift i stället för tulltillägg

Som nämnts har tullagstiftningen flera viktiga ändamål. Att de olika stegen i tullproceduren följs är bl.a. en förutsättning för att Tullverket ska kunna kontrollera att förbud och villkor vid införsel och utförsel av varor efterlevs och att varorna inte undandras kontroll. Tullverket har pekat på en relativt utbredd förekomst av slarv och bristande regelefterlevnad. Låga tullsatser och regler om befrielse från tull leder till att tulltillägg inte alltid kan tas ut eller till att beloppet blir lågt. Som redan nämnts är det många överträdelse som i dag sällan leder till någon sanktion. Ett exempel är när varor, som kan misstänkas omfattas av förbud mot utförsel, förs ut ur landet i strid med tullagstiftningen. Tullverket förlorar då möjligheten att kontrollera varorna. Tulltillägg kan inte påföras eftersom överträdelsen inte lett till undandragen tull eller skatt. Straffrättsligt ansvar för exempelvis tullförseelse täcker visserligen överträdelse av det slaget. I realiteten är det emellertid ofta svårt att göra någon straffrättsligt ansvarig, särskilt när det är fråga om inte alltför allvarliga överträdelse. Det beror bl.a. på att det kan krävas mer omfattande utredningsåtgärder än vad som kan motiveras utifrån brottets allvar och att det många gånger är svårt att peka ut en fysisk person som uppfyller de objektiva och subjektiva rekvisiten för brott. Om överträdelsen har lett till att Tullverket förlorat möjligheten att kontrollera varorna kan det i praktiken även vara svårt att upptäcka allvarligare brottslighet som exempelvis smuggling.

Det finns mot den bakgrunden ett stort behov av en ny administrativ sanktionsavgift som bör ersätta regleringen om tulltillägg. Som utredningen återkommer till i det följande bör det vara fråga om en förutsebar och proportionerlig sanktion som effektivt understryker vikten av noggrannhet och omsorg hos dem som ska fullgöra skyldigheter enligt tullagstiftningen. På samma sätt som vid tulltillägg bör avgiften, vilket behandlas närmare i avsnitt 9.12.1, kunna beslutas av Tullverket som första instans. Syftet med sanktionsavgiften bör vara att överträdelse ska mötas av en effektiv och ändamålsenlig reaktion i fler fall än i dag. Avgiften bör också vara avskräckande och på så sätt bidra till ökad regelefterlevnad. Det kan noteras att en administrativ sanktionsavgift som kan tas ut vid andra

överträdelser än sådana som lett till undandragen tull eller annan skatt finns i både Norge och Finland (se avsnitt 5.1.3 och 5.2.3).

Bli det några nackdelar för den internationella handeln?

En möjlig nackdel med en ny sanktionsavgift skulle kunna vara om den försvårar för företag att bedriva utrikeshandel med tredjeländ. Som nämnts begås det ibland oavsiktliga överträdelser av tullagstiftningen, även om ambitionen är att göra rätt. Det kan bero på att tullagstiftningen är komplex och att de som ska tillämpa den inte sällan måste ha ingående kunskaper på området. Svårigheterna kan också gälla klassificeringsfrågor eller att fakturor eller andra styrkande handlingar innehåller felaktiga eller svårtolkade uppgifter. Att det kan vara svårt att göra rätt ansågs emellertid inte vara skäl att avstå från att införa tulltillägg som en administrativ sanktion (prop. 1985/86:41 s. 17). Inte heller finns det skäl att avstå från att införa en ny sanktionsavgift av det skälet. Avgiften måste emellertid vara förutsebar och utformas så att den bara träffar överträdelser som det finns goda skäl att sanktionera. Hänsyn bör tas till förutsättningarna för de företag som bedriver internationell handel, bl.a. på så sätt att obetydliga felbeteenden inte bör träffas av avgiften (se avsnitt 9.9) och att avgiften helt eller delvis ska sättas ner om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp (se avsnitt 9.10). En väl utformad sanktionsavgift bedöms därför inte försvåra för de företag som har goda rutiner för sin tullhantering. Eftersom det är gynnsamt för företagande med gemensamma spelregler bör det tvärtom vara en fördel ju fler aktörer som har en god tullhantering och efterlever tullagstiftningen. En ny sanktionsavgift bör bidra till det. Avgiften bör också kunna öka incitamenten för de tullombud som i dag inte agerar med tillräcklig noggrannhet att göra rätt. Det bedöms vara till fördel för de företag som anlitar tullombud.

Bli det några nackdelar för Tullverket?

Om hanteringen av en ny sanktionsavgift leder till en ökad administrativ börda för Tullverket skulle det kunna vara en nackdel. Som utredningen återkommer till i det följande är inriktningen att skapa ett tydligare och mer lättillämpat system. Det bör underlätta hante-

ringen av överträdelser som ska sanktioneras genom en administrativ åtgärd. Även om utrymmet för administrativa sanktioner utvidgas, bör det således inte leda till nackdelar för Tullverket, eftersom regel efterlevnaden bör öka. I vissa fall bör sanktionsavgiften kunna ersätta straff för mindre allvarliga brott, främst tullförseelse.

Finns det några alternativ?

Det bör även diskuteras om det finns några alternativ till en ny sanktionsavgift som kan ge samma effekt. Som redan nämnts bedömer utredningen att det inte är tillräckligt att regleringen om tulltilllägg ändras.

Ändrad straffrättslig reglering är inte heller en ändamålsenlig åtgärd för att komma till rätta med problemen. Ett skäl är att brottet tullförseelse redan i dag har ett brett tillämpningsområde. En ändring av den regleringen bedöms inte leda till att fler personer kan lagföras. Den typ av överträdelser som det är fråga om lämpar sig alltså bättre för att sanktioneras administrativt.

Vidare kan juridiska personer inte göras straffrättsligt ansvariga. En betydande andel av överträdelserna på tullområdet begås i näringsverksamhet. Brotten kan begås i sådan verksamhet men straffrättsligt ansvar måste i så fall läggas på en fysisk person. I lagstiftningsärenden under senare tid har regeringen anfört att det kan vara förenat med svårigheter att peka ut en fysisk person i företag som uppfyller de objektiva och subjektiva rekvisiten för brott och därför svårt att fälla någon till ansvar. I propositionen Fjärde järnvägspaketet (prop. 2021/22:83) framhöll regeringen att en administrativ sanktion kan riktas direkt mot den juridiska personen utan att någon fysisk person pekas ut. En sanktionsavgift kan därmed enligt regeringen ha en mer effektiv avhållande verkan än böter eller fängelse för överträdelser som begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. Sanktionsavgifter har visat sig vara effektivare för att uppnå regelefterlevnad och därmed bidra till en utjämning av konkurrensförhållandena (prop. 2021/22:83 s. 413 f.).

Juridiska personer kan redan i dag åläggas företagsbot enligt 36 kap. 7 § brottsbalken när brott har begåtts i näringsverksamhet eller viss liknande verksamhet. Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott som i likhet med straff förutsätter ett rättegångsförfarande.

Det krävs dessutom att ett antal andra förutsättningar är uppfyllda, bl.a. att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet eller att brottet har begåtts av personer som har ett särskilt ansvar inom företaget. Talan om företagsbot bör kunna föras vid överträdelser av tullagstiftningen i vissa fall men är inte den lättillämpade och effektiva sanktion som behövs vid mindre allvarliga överträdelser.

Det har påpekats att Tullverket kan bli bättre på att ompröva de tillstånd som har beviljats företag, om företaget inte sköter sin tullhantering. Exempelvis kan frågan om att återkalla eller tillfälligt dra in ett tillstånd väckas. Det tycks finnas ett visst fog för påståendet. Tullverket har nyligen börjat bedriva ett mer aktivt arbete i fråga om övervakning av tillstånd. Det kan ge en positiv effekt i form av ökad regelefterlevnad och minskat slarv. Sådan övervakning kräver emellertid ett relativt omfattande arbete, där det görs en generell bedömning av hur företaget sköter sin tullhantering. Att återkalla, ändra eller tillfälligt dra in ett tillstånd är många gånger inte en åtgärd som kan användas vid en enskild överträdelse. Åtgärden har vidare ett begränsat tillämpningsområde, eftersom den inte kan användas som en sanktion mot andra än de företag som har beviljats något tillstånd. En mer aktiv övervakning i fråga om tillstånd bedöms därför inte ensamt vara den effektiva och avskräckande sanktion som krävs för att komma till rätta med de problem som finns på området.

9.3 Hur bör sanktionsavgiften utformas?

9.3.1 Utgångspunkter

En ny sanktionsavgift bör syfta till att fler överträdelser än i dag kan beivras administrativt, dvs. utan ett straffrättsligt förfarande. Den bör också täcka behovet av sanktioner på områden där det i dag saknas möjlighet att använda en administrativ sanktion. Avgiften bör vidare innebära en mer effektiv, proportionerlig och avskräckande sanktion vid överträdelser av tullagstiftningen än dagens reglering. Sanktionsavgiften bör därför utformas efter kriterierna enkelhet, tydlighet och snabb handläggning. Avgiften bör kunna tas ut för lätt konstaterbara överträdelser för vilka utredningsbehovet är begränsat. Hänsyn bör även tas till det som är tullmyndigheternas uppgifter

enligt artikel 3 i tullkodexen. Där föreskrivs att tullmyndigheterna ska inrätta åtgärder som särskilt syftar till att

- skydda unionens och dess medlemsstaters ekonomiska intressen,
- skydda unionen från illojal och olaglig handel samtidigt som legitim affärsverksamhet får stöd,
- säkerställa unionens och dess invånares säkerhet och skydd, samt skyddet av miljön, vid behov i nära samarbete med andra myndigheter, och
- bevara en lämplig balans mellan tullkontroll och underlättande av laglig handel.

Behovet av en sanktionsavgift får anses vara störst vid överträdelser som förekommer med viss frekvens men som faller utanför eller inte är prioriterade inom det straffrättsliga systemet. Om sådana överträdelser kan sanktioneras med en administrativ avgift frigörs resurser från Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. De resurserna kan användas till de mer straffvärda överträdelserna.

9.3.2 Vilka överträdelser bör omfattas?

Utredningens förslag: Den nya sanktionsavgiften tas ut vid överträdelser som – utan att de leder till någon annan sanktion – innebär att

- tull eller annan skatt har undandragits det allmänna,
- möjligheterna att genomföra tullkontroll har försvårats, eller
- skyldigheter enligt ett tillstånd som beslutats av Tullverket inte har fullgjorts.

Skälen för utredningens förslag

Tillämpningsområdet bör vara väl avgränsat

En grundläggande fråga är vilka överträdelser av tullagstiftningen som bör medföra att en sanktionsavgift tas ut. En av de principer

som redovisats i avsnitt 7.3.3 innebär att sanktionsavgifter bara bör förekomma inom klart avgränsade rättsområden, där det relativt lätt kan fastställas om en överträdelse har ägt rum eller inte. I den mån avgifterna används på näringsreglerat område bör de knytas till särskilda föreskrifter som näringsutövarna ska iaktta.

En möjlighet är att utforma regleringen så att sanktionsavgiften ska tas ut av den som bryter mot en föreskrift i tullagstiftningen. Det skulle stämma överens med tillämpningsområdet för den straffrättsliga sanktionen tullförseelse som regleras i 5 kap. 2 § tullagen. Med tullagstiftning avses bl.a. tullkodexen, de EU-förordningar som har antagits för att genomföra eller komplettera den och svenska tullförfattningar. Tullagstiftningen är, som redan sagts, mycket omfattande och svår att överblicka. Det kan ifrågasättas om det rör sig om ett klart avgränsat rättsområde, särskilt som det kan vara svårt att bilda sig en uppfattning om vilka skyldigheter för enskilda som finns på området. I vissa fall kan det också vara svårt att fastställa om en överträdelse har förekommit. I och för sig kan straffrättsligt ansvar för tullförseelse komma i fråga för den som bryter mot en föreskrift i tullagstiftningen. Det innebär emellertid inte att det är lämpligt att den nya sanktionsavgiften konstrueras på samma sätt. Ansvar för tullförseelse prövas i ett straffrättsligt förfarande där det krävs uppsåt eller oaktsamhet och där beviskravet är högt.

Som behandlas i det följande bör den nya sanktionsavgiften grundas på strikt ansvar och den bör beslutas av Tullverket i ett administrativt förfarande. Ett tillämpningsområde som omfattar överträdelser av tullagstiftningen generellt kan mot den bakgrunden vara motiverat i fråga om tullförseelse men ter sig mer tveksamt i fråga om sanktionsavgift. Det kan ifrågasättas om en sanktionsavgift med ett så brett tillämpningsområde möter nödvändiga krav på tydlighet och förutsebarhet i lagstiftningen. En reglering av det slaget skulle dessutom avvika från hur system med sanktionsavgifter vanligen är konstruerade. Bland den lagstiftning som har införts på senare år kan nämnas 6 kap. 2 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, 12 kap. 1 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, 44 § växtskyddslagen (2022:725) och 10 kap. 6 a § djurskyddslagen (2018:1192). Avgifterna enligt dessa paragrafer är konstruerade på olika sätt, men i samtliga fall pekas det tydligt ut vilka överträdelser som ska sanktioneras. En generell konstruktion motsvarande det som gäller för tullförseelse är mot den

bakgrunden mindre lämplig. Den nya sanktionsavgiften bör i stället ha ett mer avgränsat tillämpningsområde.

En förordningsreglering bör inte väljas

En möjlighet är att i lag eller förordning föreskriva att en sanktionsavgift ska påföras om vissa utpekade bestämmelser i tullagstiftningen överträds. Det tycks vara det vanligaste sättet att avgränsa en sådan avgift (se de nyss angivna exemplen). På tullområdet skulle det kunna vara möjligt att i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som åsidosätter bestämmelser i tullagstiftningen. Vilka överträdelser som kan leda till sanktionsavgift kan därefter preciseras på förordningsnivå. På det sättet undviks att tullagen tyngs i onödan av en detaljreglering. Den lösningen skulle möjliggöra kontinuerliga ändringar av bestämmelserna om sanktionsavgift som kan föranledas av ändringar i den EU-rättsliga tullagstiftningen. Enligt den kompetensfördelning som gäller mellan riksdag och regering enligt 8 kap. regeringsformen är det möjligt att lämna ett sådant bemyndigande. En konstruktion av det slaget finns exempelvis i 41 § lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser.

På tullområdet finns det emellertid en risk att en reglering av det slaget skulle bli alltför omfattande. Det kan befaras att så många bestämmelser måste anges på förordningsnivå att det inte blir tydligt vad som inryms i regleringen. En enklare och tydligare lösning är att det anges i lagstiftningen vilka typer av klandervärda beteenden som kan leda till att en sanktionsavgift tas ut. Det förenar enligt utredningens bedömning intresset av en väl avgränsad reglering och intresset av att regleringen inte blir så detaljerad att den blir svår att överblicka. Samtidigt blir regleringen hållbar över tid genom att den inte behöver ändras varje gång det görs justeringar i den svenska tullagstiftningen eller i den EU-rättsliga regleringen på området.

Vilka överträdelser bör leda till sanktionsavgift?

Vilka typer av klandervärda beteenden bör då leda till att en sanktionsavgift tas ut? Som utredningen har redovisat i avsnitt 3.1.2 är tullproceduren ett system med olika åtgärder som ska vidtas i tur

och ordning i samband med import eller export av varor. I det avsnittet beskrivs hur tullproceduren har flera angelägna syften. I samband med import syftar proceduren bl.a. till att säkerställa att korrekt uppbörd tas ut, att säkerheten inom EU upprätthålls och att varor inte förs in i unionens tullområde i strid med förbud eller restriktioner som avser att skydda säkerhet, hälsa och miljö. Vid export syftar tullproceduren bl.a. till att varor som exporteras ska kunna kontrolleras, att förbud och restriktioner vid utförsel av varor efterlevs och att varor inte exporteras till ett land i strid med sanktioner som har beslutats mot det landet. Att de centrala skyldigheterna enligt tullagstiftningen efterlevs är alltså en förutsättning för att korrekt uppbörd ska kunna uppbäras, att nödvändiga kontroller ska kunna genomföras och att tullproceduren ska fungera som avsett. Den nya sanktionsavgiften bör mot den bakgrunden träffa sådana överträdelse som med hänsyn till ändamålen med tullproceduren är så klandervärda att de bör beivras.

Vid bedömningen av vilka klandervärda beteenden som bör omfattas av den nya sanktionsavgiften bör hänsyn även tas till det som är tullmyndigheternas uppgifter enligt artikel 3 i tullkodexen (se avsnitt 9.3.1). Tullmyndigheterna ska enligt den artikeln vidta åtgärder som bl.a. syftar till att skydda EU:s och medlemsstaternas ekonomiska intressen, att säkerställa unionens och dess invånares säkerhet och skydd och att bevara en lämplig balans mellan tullkontroll och underlättande av laglig handel.

Utredningen har sammantaget identifierat att tre typer av klandervärda beteenden bör omfattas av den nya sanktionsavgiften. Den bör tas ut vid överträdelse som – utan att det leder till någon annan sanktion – innebär att tull eller annan skatt undandras det allmänna, att tullkontroll har försvårats eller att en skyldighet enligt ett tillstånd som beslutats av Tullverket inte har fullgjorts. Grunderna för beslut om sanktionsavgift redovisas närmare i det följande.

Utredningen bedömer att en sådan reglering omfattar flertalet skyldigheter enligt tullagstiftningen. Hur sanktionsavgiften förhåller sig till andra sanktioner behandlas i avsnitt 10.3. Redan här kan det emellertid konstateras att det inte är aktuellt att ta ut sanktionsavgift av någon som har påförts en annan sanktion för samma överträdelse. Som utredningen återkommer till i det följande ska avgiften utformas efter behoven på tullområdet. Sanktionsavgiften bör ersätta regleringen om tulltillägg i 5 kap. 5–14 §§ tullagen.

9.3.3 Hur bör sanktionsavgiften benämnas?

Utredningens förslag: Den nya sanktionsavgiften bör inte ges någon särskild benämning utan bara kallas sanktionsavgift.

Skälen för utredningens förslag: Sanktionsavgifter finns på en mängd olika områden och det förekommer att de har särskilda benämningar. Avgifterna på skatteområdet benämns t.ex. skattetillägg, återkallelseavgift, dokumentationsavgift, rapporteringsavgift, plattformavgift och kontrollavgift. Ett annat exempel är regleringen i miljöbalken om miljöskänkelsavgifter. Flertalet sanktionsavgifter har emellertid inte någon särskild benämning. I lagstiftningen benämns de ”sanktionsavgift” eller endast ”avgift”.

En särskild benämning kan tydliggöra skillnaden mellan sanktionsavgiften i fråga och andra administrativa sanktionsavgifter. Benämningen bör i så fall återspegla det huvudsakliga tillämpningsområdet och samtidigt vara förhållandevis kort. Den får givetvis inte vara missvisande. Om det inte går att hitta en sådan benämning bör man enligt utredningens mening avstå från att ge sanktionsavgiften en särskild benämning.

En möjlig benämning skulle kunna vara ”tullskänkelsavgift”. Det är kort och återspeglar inom vilken verksamhet sanktionsavgiften hör hemma. En sådan benämning kan dock leda till den felaktiga föreställningen att sanktionsavgiften endast är tillämplig när tull inte betalas på ett korrekt sätt. Den riskerar alltså att bli missvisande.

En annan möjlighet skulle kunna vara en benämning för varje grund som sanktionsavgiften kan tas ut på. Den kan i så fall benämnas ”tullskänkelsavgift” när tull eller annan skatt har undandragits det allmänna, ”kontrollskänkelsavgift” när möjligheterna att genomföra tullkontroll har försvårats och ”tillståndssänkelsavgift” när skyldigheter enligt ett tillstånd som beslutats av Tullverket inte har fullgjorts. Det är sannolikt att sanktionsavgiften kommer att få den typen av benämningar i dagligt tal i tullverksamheten. En nackdel är emellertid att de båda sistnämnda benämningarna inte återspeglar att det handlar om verksamhet på tullområdet. En uppdelning av det slaget riskerar dessutom att göra lagstiftningen onödigt komplicerad.

Utredningen har alltså övervägt olika benämningar. Det är emellertid svårt att hitta en lämplig benämning som återspeglar den verk-

samhet där den ska tillämpas men som inte är för snäv. Utredningen anser mot den bakgrunden att de olika formerna av sanktionsavgift bara bör benämnas ”sanktionsavgift”.

9.4 Sanktionsavgift när tull eller skatt har undandragits

9.4.1 Undandragande bör leda till sanktionsavgift

Utredningens förslag: Sanktionsavgift tas ut om en oriktig uppgift har lämnats till ledning för ett beslut om fastställande av tull eller annan skatt, eller om en skyldighet att deklarerat skriftligen eller elektroniskt har underlåtit. Detsamma gäller om en oriktig uppgift har lämnats i ett ärende som avser omprövning, återbetalning eller eftergift av tull eller i ett överklagat ärende. Det förutsätts att uppbörd skulle ha undandragits det allmänna, om den oriktiga uppgiften godtagits eller om underlåtenheten att deklarerat inte hade upptäckts.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Som redan nämnts är ett av huvudsyftena med tullproceduren att säkerställa att korrekt uppbörd tas ut. Tullmyndigheterna har enligt artikel 3 i tullkodexen i uppgift att vidta åtgärder som syftar till att skydda EU:s och medlemsstaternas ekonomiska intressen. Regleringen bygger till mycket stor del på att de som för in varor till landet eller för ut varor från landet har uppgiftsskyldighet. Det finns därför föreskrifter som innebär att olika former av tulldeklarationer och andra handlingar ska lämnas. I artikel 15.2 a i tullkodexen föreskrivs att de uppgifter som lämnas i en deklaration, anmälan eller ansökan ska vara riktiga och fullständiga. Att skyldigheterna fullgörs är en förutsättning för att systemet ska kunna vara effektivt, enhetligt och rättvist. Ett huvudsyfte med sanktionssystemet bör alltså vara att det ska verka för att riktiga och fullständiga uppgifter lämnas i rätt tid, så att korrekt uppbörd kan fastställas. Tillgången till sådana uppgifter har dessutom avgörande betydelse för Tullverkets möjligheter att

kontrollera varor som förs över gränsen och att övervaka lämnade tillstånd. Uppgiftsskyldigheten är därmed central för att säkerställa att ändamålen med tullproceduren uppfylls.

I dag kan en oriktig uppgift leda till tulltillägg enligt 5 kap. 5 § tullagen. Underlåtenhet att deklarerera kan innebära att tulltillägg tas ut på grund av bristande efterlevnad av tullagstiftningen enligt 5 kap. 9 § tullagen. Det kan även utkrävas straffrättsligt ansvar för exempelvis tullbrott om förutsättningarna för det är uppfyllda. Regel efterlevnaden när det kommer till att lämna korrekta och fullständiga uppgifter tycks vara god. Tullverket har för år 2022 uppskattat att andelen riktiga och fullständiga deklarationer ur uppbördssynpunkt var 95,4 procent. Ur handelsstatistisk synpunkt bedömdes andelen korrekta och fullständiga uppgifter vara 85,65 procent (Årsredovisning 2022 s. 39 f.). Det finns skäl att anta att möjligheterna att ta ut tulltillägg bidrar till att korrekta och fullständiga uppgifter lämnas i de flesta fall.

Sanktionsavgift behövs för att säkerställa att korrekta uppgifter lämnas

Den nya sanktionsavgiften bör mot den bakgrunden omfatta överträdelser som innebär att en oriktig uppgift har lämnats till ledning för ett beslut om fastställande av tull eller annan skatt eller att skyldigheten att deklarerera har underlåtit. Det kan exempelvis vara fråga om en deklarant som har lämnat felaktiga uppgifter om varornas klassificering, ursprung eller värde eller en importör som underlåtit att deklarerera alla de varor som förts in i landet. En oriktig uppgift bör även kunna leda till sanktionsavgift om den har lämnats i ett ärende som avser omprövning, återbetalning eller eftergift av tull eller i ett överklagat ärende. På samma sätt som i fråga om tulltillägg bör det vara en förutsättning för sanktionsavgift att tull eller annan skatt skulle ha undandragits det allmänna, om den oriktiga uppgiften godtagits eller om underlåtenheten att deklarerera inte hade upptäckts. Det bör emellertid uttryckas tydligare i lagtexten.

Det kan i vissa fall finnas skäl att avstå från att ta ut sanktionsavgift eller att sätta ner avgiften, exempelvis om överträdelserna är obetydliga eller ursäktliga. Utredningen återkommer till det i avsnitt 9.9 och 9.10.

En sanktionsavgift på den angivna grunden har betydande likheter med dagens reglering om tulltillägg vid oriktig uppgift enligt 5 kap. 5 § tullagen och vid bristande efterlevnad av tullagstiftningen enligt 5 kap. 9 § samma lag. Regleringen bör emellertid utformas så att de svårigheter som har identifierats vid tillämpningen av tulltillägg undviks. Några ändringar som övervägts tas upp i det följande.

9.4.2 Undantaget för muntliga uppgifter

Utredningens bedömning: Den nya sanktionsavgiften bör – på samma sätt som tulltillägg – inte kunna tas ut av den som har rätt att lämna muntlig tulldeklaration.

Utredningens förslag: Till skillnad från det som gäller i fråga om tulltillägg kan sanktionsavgift tas ut om en oriktig uppgift lämnats muntligen. Förslaget villkoras emellertid av att undantaget för muntliga uppgifter slopas i fråga om skattetillägg.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Dagens reglering

Enligt 5 kap. 5 § tullagen ska tulltillägg tas ut av den som är gäldenär och skyldig att ge in tulldeklaration skriftligen eller med elektronisk databehandlingsteknik och som på något annat sätt än muntligen under förfarandet har lämnat en oriktig uppgift till ledning för fastställande av tull. Det innebär – i fråga om muntliga uppgifter – två olika undantag från när tulltillägg vid oriktig uppgift kan tas ut. För det första undantas den som har rätt att lämna en muntlig tulldeklaration. För det andra undantas oriktiga uppgifter som har lämnats muntligen. Det förekommer exempelvis att muntliga uppgifter kompletterar uppgifter som har lämnats i en skriftlig tulldeklaration. Det är dock enligt Tullverket förhållandevis ovanligt. Det bör påpekas att straffrättsligt ansvar kan aktualiseras vid oriktigt uppgiftslämnande, oavsett hur den oriktiga uppgiften lämnas. Exempelvis kan ansvar för tullbrott komma i fråga för den som uppsåtligen lämnar oriktiga uppgifter eller underlåter att lämna föreskrivna uppgif-

ter vid tullbehandling. Någon begränsning till att det ska vara fråga om skriftliga uppgifter finns inte i de fallen.

Bakgrunden till undantagen är att regleringen om tulltillägg i huvudsak avser att sanktionera vissa brister vid fullgörandet av anmälnings- och uppgiftsskyldighet i tullbehandlingen av den kommersiella importen (se avsnitt 6.2.1). I förarbetena påpekades att motsatsen skulle innebära att även muntligt lämnade uppgifter skulle kunna leda till tulltillägg, vilket ansågs betänkligt bl.a. från bevissynpunkt. Det framhölls att en resande som skulle förtulla privatgods hade rätt att göra det muntligen. Enligt förarbetena fanns det inom resandetraffiken redan ett effektivt, enkelt och billigt sanktionssystem i form av ordningsbot, som även kan innefatta förverkande (prop. 1985/86:41 s. 22).

Enligt dagens tullagstiftning ska en tulldeklaration i de allra flesta fall vara skriftlig eller elektronisk. Tullförfarandet bygger alltså på skriftlighet. I vissa fall är det emellertid fortfarande tillåtet att lämna en muntlig tulldeklaration, framför allt i resandetraffiken. Enligt artikel 135 i kompletteringsförordningen får en tulldeklaration för övergång till fri omsättning lämnas muntligen om det är fråga om varor av icke-kommersiell natur eller varor av kommersiell natur som ingår i en resandes personliga bagage, under förutsättning att varorna inte överstiger antingen ett värde på 1 000 euro eller en nettovikt på 1 000 kilo. Tulldeklaration får också lämnas muntligen i vissa andra fall, bl.a. om det är fråga om produkter som är framställda av EU:s jordbrukare på egendomar i tredjeland eller produkter från fiske, fiskodling och jakt som omfattas av tullbefrielse. I artikel 136 i kompletteringsförordningen föreskrivs att en tulldeklaration för tillfällig införsel eller återexport får lämnas muntligen för vissa varutyper, bl.a. vissa personliga tillhörigheter och varor för sportändamål eller bärbara musikinstrument som importerats temporärt av resande för att användas som professionell utrustning. Kravet på skriftlig eller elektronisk tulldeklaration innebär att tulltillägg inte kan tas ut om en oriktig uppgift lämnas i de nämnda fallen.

Undantaget för muntliga tulldeklarationer bör behållas

Det kan övervägas om den nya sanktionsavgiften – på samma sätt som tulltillägg vid oriktig uppgift – bara bör kunna tas ut av den som

är skyldig att lämna en skriftlig eller elektronisk tulldeklaration. Det kan hävdas att den nya sanktionsavgiften bör beivra oriktigt uppgiftslämnande, oavsett i vilken form en tulldeklaration ska lämnas. Utredningen är emellertid tveksam till en sådan förändring, som framför allt skulle drabba resandetraffiken. På tullområdet är det nämligen, som nämnts, möjligt för bl.a. resande att lämna muntliga tulldeklarationer i många fall. Det skulle innebära en betydande utvidgning av överträdelser som kan sanktioneras administrativt om sanktionsavgift kunde tas ut av den som har rätt att lämna en sådan tulldeklaration. Det förekommer visserligen att oriktiga uppgifter lämnas i muntliga tulldeklarationer. Överträdelser av det slaget har emellertid inte lyfts fram som ett så allvarligt problem att de bör kunna leda till sanktionsavgift. Tvärtom har det framhållits att den nya sanktionsavgiften, liksom tulltillägg, bör utformas så att den framför allt drabbar kommersiella aktörer. Det bedöms mot den bakgrunden även fortsättningsvis vara tillräckligt att överträdelser av det aktuella slaget kan sanktioneras straffrättsligt. Exempelvis kan åtal för tullbrott eller strafföreläggande för tullförseelse aktualiseras för en resande som har lämnat oriktiga uppgifter i en muntlig tulldeklaration.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att den nya sanktionsavgiften – liksom dagens reglering om tulltillägg vid oriktig uppgift – bara bör kunna tas ut av den som är skyldig att lämna en skriftlig eller elektronisk tulldeklaration. Undantaget för den som har rätt att lämna muntlig tulldeklaration bör alltså finnas kvar.

På skatteområdet föreslås att undantaget för muntliga uppgifter slopas

Även på skatteområdet görs i dag undantag för oriktiga muntliga uppgifter beträffande skattetillägg i 49 kap. 4 § skatteförfarandelagen. Skattetillägg ska enligt den paragrafen tas ut av den som på något annat sätt än muntligen har lämnat en oriktig uppgift till ledning för egen beskattning, eller har lämnat en oriktig uppgift i ett mål om egen beskattning. I förarbetena anförde regeringen att sanktioner för muntliga uppgifter skulle komplicera systemet i hög grad och att skattetillägg därför bara bör komma i fråga när uppgifter har lämnats skriftligen (proposition med förslag till skattebrottslag, m.m., prop. 1971:10, s. 205).

Utredningen om åtgärder för att förhindra mervärdesskattebedrägerier har som nämnts föreslagit att undantaget för muntliga uppgifter ska tas bort (SOU 2023:49 s. 69 f.). Bakgrunden är Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 av den 5 juli 2017 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (SEFI-direktivet). Direktivet syftar till att fastställa minimiregler för definitionen av brott och påföljder till skydd för EU:s finansiella intressen. Av artikel 3.2 d i direktivet framgår att alla handlingssätt, även lämnandet av oriktiga muntliga uppgifter och underlåtenhet, som leder till en minskning av EU:s egna medel, ska utgöra bedrägeri mot EU:s finansiella intressen. För att uppfylla direktivets krav har Utredningen om åtgärder för att förhindra mervärdesskattebedrägerier föreslagit att oriktiga muntliga uppgifter ska kunna leda till straffrättsligt ansvar enligt skattebrottslagen, bl.a. för skattebrott. Utredningen har föreslagit motsvarande förändring i regleringen om skattetillägg i 49 kap. 4 § skatteförfarandelagen. Syftet med det senare förslaget är att åstadkomma en enhetlig reglering i fråga om oriktiga muntliga uppgifter. Utredningen har gjort bedömningen att förslagen inte medför någon ökad risk för kränkning av rätten att inte lämna belastande uppgifter om sig själv, den s.k. passivitetsrätten, som kommer till uttryck bl.a. genom rätten till en rättvis rättegång i artikel 6 i Europakonventionen. Risken för påtryckningar eller tvång att lämna uppgifter har bedömts inte vara större för muntliga uppgifter än för skriftliga uppgifter. Utredningen har framhållit att Skatteverket är skyldigt att beakta den rätt att tåga och inte vittna mot sig själv som kommer till uttryck i artikel 6 i Europakonventionen. Eftersom skatteförfarandet i allt väsentligt bygger på skriftlighet förväntas förslaget enligt utredningen inte medföra någon särskild skillnad i den praktiska tillämpningen av bestämmelsen om när skattetillägg ska tas ut (se SOU 2023:49 s. 97). Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.

En motsvarande förändring kan behöva göras på tullområdet

Det kan övervägas om den nya sanktionsavgiften, på samma sätt som tulltillägg vid oriktig uppgift, inte bör omfatta uppgifter som lämnas muntligen. Alternativet, att ta bort undantaget för muntliga uppgif-

ter, skulle motsvara den förändring som föreslås i fråga om skatte-tillägg.

Det förekommer som nämnts att muntliga oriktiga uppgifter lämnas till Tullverket, t.ex. i ett telefonsamtal med någon av myndighetens handläggare när uppgifterna i en tulldeklaration ska kompletteras. Överträdelse av det slaget har emellertid inte lyfts fram som något egentligt problem. Det finns vidare inget krav, motsvarande det som ställs upp i SEFI-direktivet, på att oriktiga muntliga uppgifter ska sanktioneras. Varje medlemsstat får bestämma hur de nationella tullrättsliga sanktionerna ska vara utformade, under förutsättning att de är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Det sagda kan tala mot att ta bort undantaget för oriktiga uppgifter på tullområdet.

Det kan emellertid finnas vissa fördelar med att ta bort undantaget, om en sådan förändring genomförs på skatteområdet. I dag finns det skillnader i regleringen om oriktiga muntliga uppgifter som det är tveksamt om det finns några bärande skäl för. En skillnad är att tullbrott, till skillnad från tulltillägg, inte förutsätter att en oriktig uppgift har lämnats på något annat sätt än muntligen. Samma skillnad finns mellan tullbrott och skattebrott. Om undantaget för oriktiga muntliga uppgifter tas bort både på skatteområdet och tullområdet leder det till ökad enhetlighet i lagstiftningen.

Eftersom tullförfarandet bygger på skriftlighet kan en förändring av det slag som diskuteras inte förväntas leda till att särskilt många fler överträdelse än i dag sanktioneras administrativt. Det är emellertid inte ett skäl att avstå från förändringen. Det kan tvärtom hävdas att den nya sanktionsavgiften, för att vara heltäckande, bör beivras oriktigt uppgiftslämnande oavsett i vilken form uppgiften lämnas. Som nämnts har emellertid betänkligheter ur bevissynpunkt lyfts fram som ett skäl mot att oriktiga muntliga uppgifter ska kunna leda till tulltillägg (se prop. 1985/86:41 s. 22). Utredningen delar bedömningen att det kan vara svårt att bevisa vad som har sagts muntligen. Det är emellertid inte heller något starkt skäl mot att genomföra förändringen.

Under förutsättning att motsvarande förslag i fråga om skattetil-lägg genomförs talar övervägande skäl för att den nya sanktionsavgiften bör kunna tas ut om en oriktig uppgift lämnas muntligen.

9.4.3 Begreppet oriktig uppgift utvidgas

Utredningens förslag: Vad som anses vara en oriktig uppgift ges ett bredare tillämpningsområde. En felaktig eller ofullständig uppgift ska inte anses vara oriktig om den tillsammans med övriga lämnade uppgifter utgör tillräckligt underlag för att Tullverket ska kunna upptäcka felet innan varan frigörs eller om den uppenbart inte kan läggas till grund för ett beslut.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

I fråga om tulltillägg vid oriktig uppgift föreskrivs i 5 kap. 6 § första stycket tullagen att en uppgift ska anses vara oriktig om det klart framgår att

1. en lämnad uppgift är felaktig, eller
2. en uppgift som ska lämnas till ledning för beslut om tull har utelämnats.

I andra stycket i paragrafen föreskrivs att en uppgift inte ska anses oriktig om

1. uppgiften tillsammans med övriga lämnade uppgifter utgör tillräckligt underlag för ett riktigt beslut, eller
2. den uppenbart inte kan läggas till grund för ett beslut.

Regleringen fick sin nuvarande utformning i samband med de förändringar av de administrativa avgifterna på skatte- och tullområdet som genomfördes år 2003 (se prop. 2002/03:106). I fråga om skattetillägg föreslog regeringen en uttrycklig bestämmelse om att en uppgift inte ska anses vara oriktig om den i förening med andra lämnade uppgifter är tillräcklig för att ett riktigt beslut ska kunna fattas. Det föreslogs att motsvarande skulle gälla i fråga om tulltillägg. Regeringen behandlade särskilt frågan om bedömningen bör vara densamma om deklarationen lämnas elektroniskt och några styrkande handlingar alltså inte bifogas. Följande överväganden gjordes (se prop. 2002/03:106 s. 203 f.).

Vid elektronisk deklaration behöver gäldenären inte lämna eller visa styrkande handlingar, såvida inte Tullverket i särskilt fall begär det. Deklarationen skall emellertid innehålla uttryckliga hänvisningar till de fakturor, frakthandlingar och andra dokument som är aktuella. Dessa handlingar begärs regelmässigt in när prisregistret i tulldatasystemet ger utfall i s.k. röd kanal eller vid spärrutfall p.g.a. riskbedömningar som görs regelbundet av analysenheten. Handlingarna begärs även in stickprovvis. När det elektroniska systemet infördes förutsattes uttryckligheten i förarbetena att infordrade handlingar skulle betraktas på samma sätt som om de i ett pappersbaserat system hade bifogats deklarationen.

Det nuvarande systemet där de styrkande handlingarna sänds in först efter begäran anses både av Tullverket och av näringslivet fungera bra. Tullverket arbetar aktivt för en papperslös uppgiftslämning. Systemet med elektroniska deklarationer är otvivelaktigt till fördel inte bara för gäldenärerna utan också för Tullverket. Den utveckling som innebär att en allt större andel av deklarationerna lämnas på detta sätt bör självklart inte motverkas. Detta är så mycket mer viktigt som det inom Europeiska kommissionen pågår ett intensivt arbete med att utveckla användandet av elektroniska förfaranden på tullområdet. -.-.-.-.

Regeringen delar skattetilläggskommitténs uppfattning att om ett fel i själva deklarationen framgår av en kontroll mot ett korrekt kontrollmaterial som begärs in från gäldenären vid kontroll eller som bifogats en pappersdeklaration bör någon oriktig uppgift inte anses ha lämnats och tulltillägg inte komma i fråga. Förutsättningen bör dock vara dels att det i deklarationen uttryckligen hänvisas till det ifrågavarande kontrollmaterialet, dels att detta klart utvisar hur tulltaxeringen skall ske och således inte lämnar utrymme för tvekan eller annars förutsätter fortsatta undersökningar. Regeringen finner inte skäl att göra skillnad mellan fall där uppgifterna inhämtas vid en initialkontroll och fall där det sker vid en efterkontroll. Det kvalitetssäkringsprogram som Tullverket bedriver tillsammans med företagen går bl.a. ut på att företagen skall använda sådana kontrollrutiner att jämförelse mellan fakturor och tulldeklarationer inte skall behöva göras av Tullverket. Härmed har den egentliga kontrollverksamheten kommit att förskjutas mot efterkontroll.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att man på tullområdet inför en ordning som innebär att den som lämnat tillräckligt underlag för ett korrekt tulltaxeringsbeslut inte skall anses ha lämnat någon oriktig uppgift och att denna princip även skall gälla för elektroniska tulldeklarationer. En uppgift som en gäldenär har lämnat till ledning för fastställande av tull skall således inte anses vara oriktig, om den i förening med de uppgifter som i övrigt lämnats i deklarationen eller i kontrollmaterial vartill hänvisas i deklarationen om den lämnats elektroniskt eller som bifogats deklarationen, har utgjort tillräckligt underlag för ett riktigt tulltaxeringsbeslut. Praktisk betydelse får detta bl.a. vid vissa särskilt

vanligt förekommande fel i beräkningen av tullvärdet, som t.ex. har samband med oriktig omräkning av kostnader som enligt artikel 32 i tullkodexen skall ingå i tullvärdet, t.ex. kostnader för transport och försäkring eller royalties och licensavgifter. Alla sådana fel framgår emellertid inte direkt av de styrkande handlingarna och i så fall skall givetvis tulltilläggs tas ut.

Definitionen av vad som är en oriktig uppgift skapar problem

Under utredningstiden har frågan lyfts om uttrycket oriktig uppgift bör användas i regleringen av den nya sanktionsavgiften eller om något annat uttryck bör användas. Kritiken har framför allt handlat om regleringen i 5 kap. 6 § andra stycket 1 tullagen. Bakgrunden är att en gäldenär som lämnar en elektronisk tulldeklaration inte behöver lämna styrkande handlingar, om inte Tullverket särskilt begär det. Det innebär att deklaranter ofta hänvisar till ett omfattande kontrollmaterial som underlag till deklARATIONEN. Som beskrivits närmare i avsnitt 6.2.1 tillämpar Tullverket regleringen på det sättet att om det med stöd av uppgifter som det hänvisas till i en elektronisk deklARATION går att fatta ett korrekt beslut så ska tulltillägg inte tas ut. Det görs med stöd av det förarbetsuttalande som nyss har redovisats (prop. 2002/03:106 s. 203 f.). Tillämpningen innebär att det kan finnas ett utrymme för att lämna felaktiga uppgifter eller att utelämna uppgifter utan att riskera tulltillägg, om det går att fastställa korrekt tull eller skatt med ledning av ett kontrollmaterial som alltså bara ska ges in till Tullverket på begäran.

Som nämnts har den nuvarande regleringen i 5 kap. 6 § andra stycket 1 tullagen utformats med bestämmelserna om skattetillägg som förebild. Det finns emellertid avgörande skillnader mellan det tullrättsliga och det skatterättsliga systemet. Skatteverket kan genom uppgifter i myndighetens eget system ofta kontrollera om en lämnad uppgift är korrekt. Deklarantens uppgifter om lön i en inkomstdeklaration kan exempelvis kontrolleras mot de inkomstuppgifter som deklARANTENS arbetsgivare har lämnat. De styrkande handlingar som Tullverket behöver, t.ex. fakturor eller frakthandlingar, tillhandahålls emellertid inte av någon annan än deklARANTEN. Tullverket har därför inte någon möjlighet att kontrollera lämnade uppgifter mot andra uppgifter som finns tillgängliga hos myndigheten.

Definitionen bör utvidgas

Som redan nämnts föreskrivs det i artikel 15.2 a i tullkodexen att de uppgifter som lämnas i en deklaration, anmälan eller ansökan ska vara riktiga och fullständiga. Det är av stor vikt att uppgiftsskyldigheten följs. Varje år lämnas nämligen ett mycket stort antal tulldeklarationer in till Tullverket. År 2022 var det fråga om cirka 13,5 miljoner import- och exportdeklarationer. Tullproceduren bygger alltså på att Tullverket i betydande utsträckning ska kunna godta uppgifterna i en tulldeklaration utan att någon manuell kontroll görs. Tullverkets kontrollverksamhet är i stället i stor utsträckning baserad på riskanalyser. Det föreskrivs i artikel 46.2 i tullkodexen att andra tullkontroller än slumpvisa kontroller främst ska baseras på en riskanalys som görs med hjälp av elektronisk databehandlingsteknik i syfte att, på grundval av vissa kriterier, identifiera och bedöma risker och utarbeta nödvändiga motåtgärder. En betydande andel av tulldeklarationerna godtas alltså med s.k. automatklarerings. Det är därför relativt sällsynt att de styrkande handlingar som det hänvisas till i tulldeklarationerna begärs in. Handlingarna begärs i regel in först när tulldatasystemet ger utfall i s.k. röd kanal eller vid spärrutfall på grund av riskbedömningar.

Att de uppgifter som lämnas i tulldeklarationer är riktiga och fullständiga är därför, som nämnts, en förutsättning för att korrekt uppbörd ska kunna fastställas. Det är också en förutsättning för att Tullverket ska ha möjlighet att kontrollera varor som förs över gränsen. Det är alltså angeläget att sanktionsavgift kan tas ut av den som inte följer skyldigheten att lämna riktiga och fullständiga uppgifter.

Det framstår mot den bakgrunden inte som rimligt att en felaktig eller utelämnad uppgift kan betraktas som riktig om den korrekta informationen finns i ett kontrollmaterial som i de allra flesta fall aldrig ges in till Tullverket. Det kan ifrågasättas om det stämmer överens med artikel 15.2 a i tullkodexen. En sådan ordning medför dessutom en risk att det sätts i system att lämna felaktiga eller ofullständiga uppgifter i deklarationen, samtidigt som de korrekta uppgifterna går att påträffa i ett omfattande kontrollmaterial som det hänvisas till. Det finns en uppenbar risk att den felaktiga eller utelämnade uppgiften inte uppmärksammas. Det läggs vidare en orimlig börda på Tullverket att korrigera felaktiga eller ofullständiga tulldeklarationer med ledning av kontrollmaterialet.

Synen på vad som anses vara en oriktig uppgift bör alltså vidgas. Den som har lämnat en felaktig eller ofullständig uppgift i en tulldeklaration bör enligt utredningens mening inte kunna undgå sanktionsavgift på den grunden att ett material som det hänvisas till innehåller den information som behövs för ett riktigt beslut, men bara om det hämtas in och granskas närmare. Det är angeläget att Tullverket får den information som behövs för att den felaktiga eller ofullständiga uppgiften ska kunna upptäckas. Informationen måste finnas till hands hos myndigheten när tulldeklarationen automatklaras eller kontrolleras på något annat sätt, dvs. innan varan frigörs. Regleringen om oriktig uppgift bör därför utformas så att en sanktionsavgift kan tas ut om de uppgifter som lämnas till ledning för beslut om tull eller annan skatt inte är korrekta och fullständiga. En felaktig eller utelämnad uppgift bör anses vara riktig endast om uppgiften tillsammans med övriga uppgifter som faktiskt har lämnats till Tullverket innan varan har frigjorts utgör ett tillräckligt underlag för att felet ska kunna upptäckas. Deklaranten kan exempelvis vid deklarationstillfället ha upplyst Tullverket om att en vara som omfattas av tulldeklarationen eventuellt ska klassificeras med en annan varukod än den som angetts i deklarationen. Det handlar alltså om att deklaranten lämnar uppgifter som väcker Tullverkets utredningsansvar enligt 23 § förvaltningslagen. Regleringen innebär att Tullverket ska se till att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Genom frågor och påpekanden kan Tullverket behöva verka för att deklarationen förtydligas eller kompletteras. Tullverket har upplyst att det, efter en anpassning av it-systemen, kan vara möjligt att lämna upplysningar i samband med att tulldeklarationen ges in till myndigheten, även när deklarationen lämnas elektroniskt. En ordning av det slaget bedöms alltså inte motverka den utveckling mot elektroniska förfaranden som fortfarande pågår.

Tullverket har dock uttryckt viss oro för att en förändring av det aktuella slaget kan leda till att deklareranter i stor utsträckning flaggar för osäkerhet om uppgifter som lämnats i tulldeklarationer och för säkerhets skull skickar in styrkande handlingar till myndigheten. Det skulle enligt Tullverket kunna leda till en orimlig arbetsbelastning för myndigheten om kontrollerna väsentligt skulle behöva utökas som en följd av det. Utredningen bedömer emellertid att det inte finns anledning till sådan oro, eftersom förslaget inte förutsätter att styrkande handlingar ges in till Tullverket i större utsträckning

än i dag. Det är tillräckligt att deklaranten lämnar uppgifter om de förhållanden som är osäkra och att uppgifterna är så konkreta att Tullverkets utredningsansvar väcks. Om ändringen skulle ge upphov till de effekter som Tullverket befarar, finns det anledning att överväga frågan på nytt.

Förslaget innebär att regleringen om vad som anses vara en oriktig uppgift får ett bredare tillämpningsområde än i dag. I övrigt anser utredningen att begreppet oriktig uppgift är så etablerat att det bör användas i regleringen av den nya sanktionsavgiften. Det innebär att en uppgift inte heller ska anses vara oriktig om den uppenbart inte kan läggas till grund för ett beslut.

9.4.4 I vilka fall bör sakprövning av en oriktig uppgift krävas?

Utredningens förslag: När en oriktig uppgift har lämnats i ett ärende som prövas av Tullverket krävs det inte att uppgiften har prövats i sak för att sanktionsavgift ska kunna tas ut. I överklagade ärenden om tull krävs det dock en sådan sakprövning.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Det föreskrivs i 5 kap. 5 § andra stycket tullagen att tulltillägg ska tas ut om gäldenären har lämnat en oriktig uppgift i ett ärende som avser

1. omprövning, återbetalning, eftergift eller ett överklagande, och
2. uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak.

Utredningen har i avsnitt 9.4.1 föreslagit att en liknande bestämmelse bör finnas i regleringen om den nya sanktionsavgiften. Det kan emellertid övervägas om kravet på sakprövning bör gälla i ärenden om omprövning, återbetalning och eftergift, dvs. i ärenden som prövas av Tullverket som första instans.

Det bör bara krävas sakprövning i överklagade ärenden

Regleringen i 5 kap. 5 § andra stycket tullagen har utformats med bestämmelserna om skattetillägg i 49 kap. 4 § skatteförfarandelagen som förebild (prop. 2015/16:79 s. 193 f.). Regleringen i tullagen har dock fått en annan innebörd i fråga om i vilka fall en sakprövning krävs. Det är enligt 49 kap. 4 § andra stycket skatteförfarandelagen en förutsättning för skattetillägg att en oriktig uppgift inte har godtagits efter prövning i sak. Det gäller emellertid endast om uppgiften har lämnats i ett mål om egen beskattning. Om uppgiften har lämnats i en begäran om omprövning krävs det inte någon sakprövning. I sådana fall kan skattetillägg alltså tas ut även om någon sakprövning inte kommer till stånd på grund av att begäran om omprövning återkallas (prop. 2010/11:165 s. 937). Undantaget för uppgifter som lämnas i mål om egen beskattning bygger på tanken att det finns en grundläggande skillnad mellan förfarandet inför en förvaltningsmyndighet och en rättegång inför domstol (Skattetillägg m.m., SOU 2001:25, s. 381). Samma åtskillnad tycks ha gjorts i den tidigare regleringen i 8 kap. 2 § första stycket tullagen (2000:1281), även om den bestämmelsen var något otydligt formulerad. Det föreskrevs i paragrafen att tulltillägg skulle tas ut om gäldenären hade lämnat en oriktig uppgift ”i ett ärende som avser omprövning av tulltaxeringsbeslut eller i ett överklagat ärende som avser fastställande av tull och uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak.” När den nuvarande regleringen i 5 kap. 5 § andra stycket tullagen infördes var avsikten inte att göra någon saklig förändring (prop. 2015/16:79 s. 193 f.).

Mot den bakgrunden förefaller det vara ett misstag att sakprövning krävs både i ärenden som avser omprövning, återbetalning och eftergift (som prövas av Tullverket) och i överklagade ärenden (som prövas i domstol). Det är svårt att se något sakligt skäl för varför regleringen avviker från det som gäller på skatterättens område. Den nya sanktionsavgiften bör därför kunna tas ut om en oriktig uppgift har lämnats i ett ärende om omprövning, återbetalning eller eftergift av tull, även om uppgiften inte har sakprövats. Om den oriktiga uppgiften har lämnats i ett överklagat ärende bör det däremot – på samma sätt som i dag – krävas att uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak för att sanktionsavgift ska kunna tas ut.

9.5 Sanktionsavgift när tullkontroll har försvårats

Utredningens förslag: Sanktionsavgift tas ut om en bestämmelse i tullagstiftningen har överträtts och det har medfört att en vara undandragits från tullövervakning eller på något annat sätt försvårat Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll.

Skälen för utredningens förslag

Tullövervakning och tullkontroll

Varor som förs in i EU:s tullområde ska enligt artikel 134.1 i tullkodexen omfattas av tullövervakning och får underkastas tullkontroller. Enligt artikel 267.1 omfattas på samma sätt varor som ska föras ut ur tullområdet av tullövervakning och får underkastas tullkontroller. Med tullövervakning avses, enligt artikel 5.27, de allmänna åtgärder som vidtas av tullmyndigheterna i syfte att sörja för att främst tullagstiftningen iakttas. Med tullkontroll avses, enligt artikel 5.3, de särskilda åtgärder som vidtas av tullmyndigheterna för att säkerställa efterlevnad av tullagstiftningen och annan lagstiftning om bl.a. införsel och utförsel av varor.

Tullkontrollen försvåras om reglerna för import och export inte följs

Tullagstiftningen syftar i stor utsträckning till att Tullverkets kontrollverksamhet ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Det är i sin tur avgörande för att ändamålen med tullproceduren ska kunna upprätthållas, exempelvis att korrekt tull tas ut eller att varor inte förs in i eller ut ur landet i strid med villkor eller restriktioner. Som exempel kan nämnas artikel 139.1 i tullkodexen, som föreskriver att varor som ankommer till EU:s tullområde omedelbart ska anmälas vid ett anvisat tullkontor eller till någon annan plats som tullmyndigheterna har anvisat eller godkänt. Om regleringen inte efterlevs har Tullverket i praktiken mycket begränsade möjligheter att kontrollera varorna och att skyldigheten att deklarerera varor som importeras till EU har fullgjorts. Andra exempel är om exportvaror flyttas från den anvisade platsen innan varorna har frigjorts enligt artikel 194 i tullkodexen eller om ett fartyg avgår med sådana varor före frigörandet.

Det kan också handla om att skyldigheten att anmäla varor till ett utförseltullkontor enligt artikel 267.2 i tullkodexen och artikel 331.1 i genomförandeförordningen inte fullgörs. Den typen av överträdelser kan leda till att varor förs ut ur landet utan Tullverkets kännedom och att myndigheten i praktiken förlorar möjligheten att kontrollera varorna. Tullverkets kontrollmöjligheter riskerar också att försvåras vid andra typer av överträdelser, exempelvis om de skyldigheter som föreskrivs i artikel 233.1 i tullkodexen inte fullgörs. Regleringen innebär att den som ansvarar för ett förfarande för unionstransitering bl.a. ansvarar för att ankomsten av varorna anmäls och att nödvändiga upplysningar lämnas till destinationstullkontoret inom föreskriven tid. Regleringen måste upprätthållas för att varor som är under unionstransitering ska kunna kontrolleras.

En sanktionsavgift som täcker fler överträdelser

Ett viktigt syfte med sanktionssystemet bör vara att det verkar för att bestämmelser som syftar till att varor ska kunna kontrolleras efterlevs. I dag kan tulltillägg tas ut enligt 5 kap. 9 § tullagen vid bristande efterlevnad av tullagstiftningen. Dagens reglering kan emellertid inte användas i alla de fall av bristande efterlevnad som borde kunna sanktioneras, exempelvis vid överträdelser i samband med export eller om ett transiteringsförfarande inte har fullgjorts på ett korrekt sätt. Sådana överträdelser kan visserligen leda till straffrättsligt ansvar för exempelvis tullförseelse om förutsättningarna för det är uppfyllda. Någon administrativ sanktion som kompletterar den straffrättsliga finns emellertid inte.

Det finns därför skäl som talar för att överträdelser av bestämmelser som syftar till att varor ska kunna kontrolleras inte i tillräcklig utsträckning kan beivras i dag. Det medför att Tullverkets möjligheter att utföra tullkontroll riskerar att försvåras eller rentav att omintetgöras. Den nya sanktionsavgiften bör mot den bakgrunden omfatta överträdelser som medfört att en vara har undandragits tullövervakning eller som på något annat sätt har försvårat Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll.

En sanktionsavgift av det slag som föreslås har vissa likheter med regleringen i 5 kap. 9 § tullagen. Där föreskrivs att tulltillägg ska tas ut på grund av uppkomsten av en tullskuld enligt artikel 79 i tullko-

dexen, dvs. när tullskulden har uppkommit på grund av bristande efterlevnad av tullagstiftningen. Den regleringen har emellertid visat sig vara svår att tillämpa. Som nämnts kan regleringen inte användas i alla fall som borde kunna leda till sanktionsavgift, exempelvis vid bristande efterlevnad i samband med export eller om tullsatsen är noll procent. Eftersom ingen tull ska betalas i de fallen saknas det rättslig grund för att påföra tulltillägg. Mot den bakgrunden framstår det som lämpligare att koppla den nya sanktionsavgiften till en konstaterad överträdelse av tullagstiftningen i stället för till uppkomsten av en tullskuld. Det kan noteras att den finska lagstiftningen om administrativa sanktioner inte innehåller någon koppling till artikel 79 i tullkodexen (se avsnitt 5.2.3). Den regleringen innebär i stället – liksom nu föreslås – att en sanktionsavgift kan påföras vid överträdelser oberoende av om det uppkommer någon tullskuld.

Det kan i vissa fall finnas skäl att avstå från att ta ut sanktionsavgift eller att sätta ner den, t.ex. om överträdelsen är obetydlig eller ursäktlig. Utredningen återkommer till det i avsnitt 9.9 och 9.10.

9.6 Sanktionsavgift när skyldigheter enligt ett tillstånd inte har fullgjorts

Utredningens förslag: Sanktionsavgift tas ut vid överträdelser som innebär att någon har brutit mot en skyldighet som följer av ett tillstånd som Tullverket har beslutat.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Som redovisats i kapitel 3 kan Tullverket utfärda en mängd tillstånd med stöd av tullagstiftningen. Företag kan exempelvis ansöka om tillstånd för att på olika sätt förenkla sin tullhantering. Tullverket prövar bl.a. ansökningar om ställning som godkänd ekonomisk aktör. Tillstånd krävs även för att få använda särskilda förfaranden och för att driva en anläggning för tillfällig lagring. Som regel syftar tillstånden till att tullproceduren ska fungera smidigt och till att underlätta för laglig handel. Tillstånden förutsätter att bestämmelser

och villkor efterlevs och att de företag som ansöker om tillstånd har goda rutiner för sin tullhantering. Ett viktigt syfte med sanktions-systemet bör vara att det verkar för att de skyldigheter som föreskrivs i Tullverkets tillstånd fullgörs.

Det föreskrivs i artikel 23 i tullkodexen att innehavaren av ett beslut ska fullgöra de skyldigheter som följer av beslutet och underätta tullmyndigheterna om händelser som kan påverka beslutets upprätthållande eller innehåll. Tullmyndigheterna får när som helst upphäva, ändra eller återkalla ett beslut som inte är förenligt med tullagstiftningen. I särskilda fall ska myndigheterna ompröva eller tillfälligt dra in besluten. Tullmyndigheterna är skyldiga att övervaka de villkor och kriterier som besluten är förenade med. De ska också övervaka att de skyldigheter som följer av besluten fullgörs. Återkallelse, tillfällig indragning eller ändring av ett tillstånd betraktas som en sanktion enligt artikel 42.2 i tullkodexen.

Det finns behov av en sanktionsavgift vid överträdelser

Det finns skäl att anta att överträdelser av de skyldigheter som följer av villkor inte i tillräcklig utsträckning beivras i dag, även om Tullverket har börjat arbeta mer aktivt med att ompröva beviljade tillstånd vid sådana överträdelser. Som har konstaterats i avsnitt 9.2 är återkallelse, tillfällig indragning eller ändring av tillstånd normalt inte åtgärder som kan användas vid enskilda överträdelser. Utredningen har därför bedömt att sådana åtgärder inte ensamt är den effektiva och avskräckande sanktion som behövs på området. Det är emellertid viktigt att överträdelser av det aktuella slaget kan sanktioneras och att sanktionen är proportionerlig. En indragning, återkallelse eller ändring av ett tillstånd kan leda till effekter för tillståndshavaren som inte är proportionerliga och det behövs därför också en mindre ingripande sanktion.

Den nya sanktionsavgiften bör mot den bakgrunden omfatta överträdelser som innebär att någon har brutit mot en skyldighet som följer av ett tillstånd som har beslutats av Tullverket. Det kan antas att sanktionsavgift i vissa fall kan vara ett första steg när villkor enligt ett lämnat tillstånd överträds, innan det finns skäl att upphäva, ändra eller återkalla tillståndet. Ett sådant exempel kan vara om någon bryter mot den skyldighet att lämna avräkningsnota som följer

av ett tillstånd till aktiv förädling och det inte är tillräckligt att ta ut förseningsavgift (se avsnitt 9.14).

I vissa fall kan det finnas skäl att avstå från att ta ut sanktionsavgift eller att sätta ner den, exempelvis om överträdelsen är obetydlig eller ursäktlig. Utredningen återkommer till det i avsnitt 9.9 och 9.10. Om överträdelsen avser att en avräkningsnota inte har lämnats i rätt tid kan det vara tillräckligt att förseningsavgift tas ut, i stället för sanktionsavgift. Utredningen återkommer till det i avsnitt 9.14.

9.7 Vissa frågor om förfarandet

9.7.1 Vilken sanktionsavgift ska väljas?

Utredningens förslag: Det ska framgå av lagstiftningen vilken sanktionsavgift som ska väljas om en överträdelse kan leda till en sådan avgift på fler grunder än en. Sanktionsavgift när tull eller annan skatt har undandragits har som utgångspunkt företräde framför sanktionsavgift när tullkontroll har försvårats. Sanktionsavgift när en skyldighet enligt ett tillstånd inte har fullgjorts tas som utgångspunkt ut i sista hand. Undantag kan göras i särskilda fall.

Skälen för utredningens förslag: Ett sanktionssystem av det slag som föreslagits innebär att det i vissa fall är möjligt att ta ut sanktionsavgift på olika grunder för en och samma överträdelse. Om någon har underlåtit att lämna tulldeklaration kan det t.ex. finnas skäl att ta ut sanktionsavgift på grund av att av tull eller annan skatt har undandragits. Samma överträdelse kan tänkas leda till sanktionsavgift på grund av att tullkontroll har försvårats, eftersom det finns en risk att odeklarerade varor undandras från tullövervakning. Ett annat exempel kan vara när en oriktig uppgift har lämnats i en tulldeklaration. Om den oriktiga uppgiften har lett till undandragen tull eller annan skatt kan sanktionsavgift tas ut på den grunden. I vissa fall kan det finnas skäl att ta ut sanktionsavgift även på den grunden att tullkontroll har försvårats. En oriktig uppgift om exempelvis en varuslag, vikt, pris eller ursprungsland kan nämligen leda till att deklarationen inte fångas upp av systemet för automatklarerings. Det är

inte heller uteslutet att en överträdelse som innebär försvårande av tullkontroll också innebär att ett villkor enligt ett tillstånd överträds.

Det är självfallet inte aktuellt att ta ut fler än en sanktionsavgift för samma överträdelse. Frågan är hur det bör hanteras om en överträdelse kan leda till sanktionsavgift på fler grunder än en. Utredningen bedömer att det kan leda till en svårförutsebar och svår-tillämpad reglering om den som ska fatta beslut fritt kan välja mellan olika grunder för sanktionsavgift. Särskilt mot bakgrund av att sanktionsavgiften ska beräknas på olika sätt beroende på överträdelsens natur framstår en sådan ordning som mindre lämplig. I stället bör det framgå av lagstiftningen vilken avgift som ska ha företräde.

Regleringen bör utformas så att sanktionsavgift i första hand tas ut på grund av att tull eller annan skatt har undandragits det allmänna. Det kan emellertid uppstå situationer där en överträdelse inte framstår som särskilt klandervärd på den grunden samtidigt som Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll har försvårats på ett allvarligt sätt. Ett exempel är om en vara har undandragits från tullövervakning, men tullsatsen för varan är så låg att ingen sanktionsavgift bör utgå eller att avgiften blir så låg att den inte på något sätt kan anses utgöra en tillräcklig sanktion i det enskilda fallet. Om det är uppenbart att försvårandet av möjligheterna att genomföra tullkontroll har varit allvarligare än undandragandet av uppbörd bör avsteg därför kunna göras. Det kan t.ex. röra sig om en vara där säkerhetsaspekter är viktiga eller en vara som träffas av begränsningar enligt lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner. Sanktionsavgift ska i ett sådant fall tas ut på grund av att möjligheterna att genomföra tullkontroll har försvårats.

Sanktionsavgift när en skyldighet enligt ett tillstånd som beslutats av Tullverket inte har fullgjorts bör som utgångspunkt tas ut i sista hand. Motsvarande undantag bör kunna göras i det fallet.

9.7.2 Av vem bör sanktionsavgift tas ut?

Utredningens förslag: Sanktionsavgift tas ut av den som har gjort sig skyldig till en överträdelse som kan medföra sådan avgift. Sanktionsavgift får dock inte tas ut av någon som har avlidit.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Regleringen om tulltillägg är utformad så att sanktionen ska tas ut av den som är gäldenär för en tullskuld. Ursprungligen var regleringen knuten till ”den tullskyldige”. Förebilden var bestämmelserna om skattetillägg, som kunde påföras den som var skattskyldig (jfr prop. 1985/86:41 s. 19 f.). Den nuvarande regleringen är utformad för att stämma överens med den EU-rättsliga tullagstiftningen om tullskuld och om vem som är gäldenär för en sådan skuld (se avsnitt 4.2.5).

Som har beskrivits i kapitel 6 har regleringen om tulltillägg visat sig skapa problem genom kopplingen till tullskuld. Det har bl.a. påpekats att den som har gjort sig skyldig till en överträdelse kan vara någon annan än den som är gäldenär för en tullskuld. Det kan i de fallen uppfattas som orättvist att tulltillägget påförs gäldenären i stället för den som har gjort fel, även om förhållandena mellan aktörerna kan komma att regleras civilrättsligt. Det har också lyfts fram att bedömningen av vem som är gäldenär kan vara relativt komplicerad.

Sanktionsavgift bör tas ut av den som har överträtt en skyldighet

Som behandlats i det föregående finns det skäl att avvika från regleringen om skattetillägg vid utformningen av den nya sanktionsavgiften. Avgiften bör inte på det sätt som gäller för tulltillägg vara kopplad till att det har uppkommit en tullskuld. Sanktionsavgiften bör därför knytas till ett annat subjekt än till den som är gäldenär för en tullskuld.

Det framstår som naturligt att en sanktionsavgift ska tas ut av den som har gjort fel. Det bör vara det bästa sättet att främja att en reglering efterlevs. Utgångspunkten bör därför vara att den nya sanktionsavgiften ska tas ut av den som har gjort sig skyldig till ett sådant felaktigt beteende som föreslås kunna leda till sanktionsavgift. Som redovisats i avsnitt 5.2.3 gäller i Finland att felavgift enligt 14 kap. 96 § tullagen ska påföras ”den som enligt vad som föreskrivs eller bestäms ansvarar för fullgörandet av den skyldighet som felaktigheten eller försummelsen gällde.” I Norge ska overtredelsegebyr tas

ut av den som har överträtt vissa skyldigheter enligt tullagstiftningen eller underlåtit att medverka vid vissa typer av kontroller (se avsnitt 5.1.3). Någon avgift ska inte tas ut om det inte var möjligt att uppfylla skyldigheterna på grund av förhållanden som inte kan lastas den som är ansvarig för överträdelsen.

Vem som ansvarar för att olika skyldigheter i tullproceduren fullgörs varierar beroende på vilket steg i proceduren det handlar om. Tullagstiftningen föreskriver skyldigheter bl.a. för den som är deklarrant, mottagare, fraktförare, operatör, tillståndshavare, importör eller exportör. Ett exempel är skyldigheten att anmäla varors ankomst. Enligt artikel 139 i tullkodexen ska anmälan göras av den person som för in varorna i EU:s tullområde, den person i vars namn eller för vars räkning den person som för in varorna i tullområdet agerar eller den person som tar på sig ansvaret för att transportera varorna efter det att de förts in i tullområdet. Ett annat exempel är skyldigheten att lämna en summarisk införseldeklaration. Som huvudregel ansvarar fraktföraren för det enligt artikel 127.4 i tullkodexen. Gemensamma bestämmelser om innebörden i ansvaret enligt tullagstiftningen finns i artikel 15 i tullkodexen. Enligt den artikeln är alla som direkt eller indirekt är involverade i fullgörandet av tullformaliteter eller tullkontroller skyldiga att på tullmyndigheternas begäran och inom föreskriven tid tillhandahålla myndigheterna alla nödvändiga dokument och uppgifter. En uppgiftslämnare ansvarar för att uppgifterna i en deklaration, ansökan eller anmälan eller i en styrkande handling är äkta, riktiga och fullständiga.

En reglering som innebär att sanktionsavgift ska tas ut av den som har gjort sig skyldig till det felaktiga beteendet kan alltså träffa flera olika aktörer, beroende på hur den materiella bestämmelsen som föreskriver skyldigheten är utformad. Det kan visserligen kräva överväganden i fråga om vem eller vilka som kan påföras avgiften. Sådana bedömningar krävs emellertid även när straffrättsligt ansvar ska utkrävas och är något som tulltjänstemän har vana vid. Regleringen bedöms bli mer lättillämpad än de nuvarande bestämmelserna om tulltillägg, som kan kräva relativt komplicerade bedömningar i fråga om vem som är gäldenär.

I vissa fall kan det uppstå situationer där det uppfattas som orättvist att ta ut sanktionsavgiften av någon, även om den aktören har gjort fel. Ett exempel kan vara det som avses i den norska regleringen, nämligen att det inte var möjligt att uppfylla skyldigheterna på

grund av förhållanden som den som är ansvarig för överträdelsen inte kan lastas för. I ett sådant fall kan det bli aktuellt att helt eller delvis sätta ner sanktionsavgiften. Utredningen återkommer till det i avsnitt 9.10.

Sanktionsavgift kan tas ut av både fysiska och juridiska personer

Eftersom både fysiska och juridiska personer kan ha skyldigheter enligt tullagstiftningen innebär en reglering av det slag som diskuteras att sanktionsavgiften kan tas ut oavsett om det är en privatperson eller ett företag som har överträtt regleringen. Det stämmer överens med det som gäller i fråga om tulltillägg, även om avsikten när den avgiften infördes var att den i huvudsak skulle rikta sig mot den kommersiella importen (se prop. 1985/86:41 s. 19 f.). Som behandlats i det föregående innebär muntlighetsundantaget att det i regel inte blir aktuellt att ta ut sanktionsavgift i resandetraffiken. Utredningen bedömer vidare att de överträdelser som begås vid privatimport av varor som beställs från tredje land sällan kommer att leda till sanktionsavgift, eftersom det i de allra flesta fall bör vara fråga om obetydliga fel (se avsnitt 9.9).

När det gäller lastbilschaufförer som inte fullgör skyldigheten att anmäla varorna i lasten i samband med införsel till Sverige bör det i allmänhet vara rimligt och praktiskt att utfärda ett strafföreläggande för tullförseelse, när förutsättningarna för det är uppfyllda. Det bedöms i allmänhet inte vara aktuellt att ta ut sanktionsavgift av dem, främst av det skälet att avgiften i regel kommer att beslutas i samband med granskning som görs i efterhand. Det finns emellertid inte något hinder mot att sanktionsavgift tas ut av ett företag som har överträtt tullagstiftningen om det finns förutsättningar för det. Det gäller även om en lastbilschaufför eller någon annan har lagförts för samma överträdelse. Den nya sanktionsavgiften kan alltså, i likhet med tulltillägg, förväntas träffa juridiska personer i avsevärt högre utsträckning än fysiska personer.

Slutsats

Sammanfattningsvis bör regleringen utformas så att sanktionsavgift tas ut av den fysiska eller juridiska person som har gjort sig skyldig

till en sådan överträdelse som nyss har redovisats. Utredningen återkommer till vad som bör gälla när tullombud anlitas.

Det föreskrivs i 5 kap. 18 § tullagen att tulltillägg inte får beslutas för någon som har avlidit. Motsvarande reglering bör gälla för sanktionsavgift.

9.7.3 Tullombud

Utredningens bedömning: Det behövs inte någon nationell bestämmelse om att den som anlitar ett tullombud ansvarar för att tullagstiftningen följs. Regleringen i 5 kap. 11 § tullagen bör alltså inte ha någon motsvarighet i den nya regleringen.

Skälen för utredningens bedömning

Dagens reglering

Som framgått av avsnitt 3.5 är det vanligt att den som ansvarar för att tullformaliteter fullgörs anlitar ett tullombud för att fullgöra skyldigheterna. Med tullombud avses enligt artikel 5.6 i tullkodexen varje person som av en annan person har utsetts att genomföra de åtgärder och formaliteter som krävs enligt tullagstiftningen vid kontakter med tullmyndigheterna. Enligt artikel 18.1 i tullkodexen kan ett ombudskap vara direkt eller indirekt. Ett direkt tullombud ska agera i en annan persons namn och för den personens räkning. Ett indirekt tullombud ska agera i eget namn men för en annan persons räkning. I Sverige är det ovanligt med indirekta tullombud. Bestämmelser om fullmakt finns i artikel 19 i tullkodexen. Där föreskrivs att tullombud vid sina kontakter med tullmyndigheterna ska uppge att de agerar för huvudmannens räkning och ange om ombudskapet är direkt eller indirekt. Personer som inte uppger att de agerar som tullombud, eller som uppger att de agerar som tullombud utan att ha fullmakt, ska anses agera i eget namn och för egen räkning. Tullmyndigheterna får kräva att personer som uppger att de agerar som tullombud styrker att de har fullmakt. Tullombud som regelbundet genomför åtgärder och formaliteter behöver emellertid inte styrka sin fullmakt varje gång, förutsatt att det kan göras på tullmyndigheternas begäran.

En reglering om ombud finns även i 5 kap. 11 § tullagen. I paragrafen föreskrivs att gäldenären, vid tillämpning av 5 kap. 5 och 8 §§ tullagen, ansvarar för det som gäldenärens ombud gör eller låter bli att göra. En tulldeklaration eller något annat dokument som lämnas för en gäldenär som är juridisk person ska enligt bestämmelsen anses ha lämnats av gäldenären, om det inte var uppenbart att uppgiftslämnaren saknade behörighet att företräda gäldenären.

Huvudmannen ansvarar för överträdelsen

Regleringen innebär att den som anlitar ett tullombud – huvudmannen – ansvarar för att tullagstiftningen följs. Det innebär att det är huvudmannen, inte tullombudet, som bör ansvara för överträdelser och därmed åläggas eventuell sanktionsavgift. Ett tullombud som inte följer tullagstiftningen kan genom det orsaka ekonomisk skada för sin huvudman, om denne påförs sanktionsavgift som en följd av tullombudets agerande. Det får i så fall regleras civilrättsligt mellan huvudmannen och tullombudet. En ordning som innebär att huvudmannen ansvarar för vad ombudet gör eller låter bli att göra stämmer överens med de civilrättsliga principer som gäller i andra situationer där ombud anlitas (jfr prop. 1985/86:41 s. 21).

Det krävs inga kompletterande regler om tullombud

Det kan ifrågasättas om regleringen i 5 kap. 11 § tullagen är förenlig med tullagstiftningen. Eftersom tullkodexen är en EU-förordning är den till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Det finns bara ett begränsat utrymme för kompletterande nationella bestämmelser. Som påpekats i förarbetena till tullagen får bestämmelserna inte på något sätt gå utöver eller avvika från tullkodexen. Någon dubbelreglering får inte heller förekomma, vilket innebär att den svenska tullagstiftningen inte får innehålla sådant som redan regleras i tullkodexen (prop. 2015/16:79 s. 122). Utredningen bedömer att den aktuella bestämmelsen i tullagen delvis är en dubbelreglering i förhållande till den redovisade regleringen i tullkodexen, dessutom med ett något avvikande innehåll. Innehållet i 5 kap. 11 § tullagen bör därför inte ha någon motsvarighet i den nya regleringen.

Kvalifikationskrav för tullombud

En annan fråga gäller behovet av kvalifikationskrav för tullombud. Som redovisats i avsnitt 3.5 registreras ombuden hos Tullverket. Det finns inte något krav på att tullombuden ska ha några särskilda kvalifikationer. Under utredningstiden har det framhållits att det finns tullombud som inte agerar med tillräcklig noggrannhet och skicklighet och att Tullverket inte har några möjligheter att hindra dem från att fullgöra uppgiften som ombud.

Med stöd av artikel 18.3 i tullkodexen får medlemsstaterna i enlighet med unionslagstiftningen fastställa de villkor på vilka ett tullombud får tillhandahålla tjänster i den medlemsstat där ombudet är etablerat. Det föreskrivs i 1 kap. 11 § tullagen att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om villkor för att ett tullombud ska få tillhandahålla tjänster i Sverige. Tullverket har i 1 kap. 6 § 1 tullförordningen bemyndigats att meddela sådana föreskrifter. Det kan enligt utredningens mening finnas skäl för Tullverket att överväga om föreskrifter om kvalifikationskrav för tullombud bör meddelas med stöd av bemyndigandet, exempelvis krav på kunskaper och lämplighet.

9.7.4 Beviskravet

Utredningens förslag: Sanktionsavgift ska tas ut bara om det klart framgår att förutsättningarna för avgift är uppfyllda.

Skälen för utredningens förslag: En rättssäkerhetsgaranti som måste beaktas är den s.k. oskuldspresumtionen som regleras i artikel 6.2 i Europakonventionen. Oskuldspresumtionen är en del av rätten till en rättvis rättegång och innebär att var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen har fastställts. I sammanhanget har oskuldspresumtionen den betydelsen att det är Tullverket som har bevisbördan för att en överträdelse som kan leda till en sanktionsavgift har förekommit. Det kan diskuteras om och i så fall hur det bör framgå av lagtexten.

Enligt utredningens uppfattning bör nivån av bevisning vara densamma som när det gäller de överträdelser som i dag kan leda fram

till tulltillägg. För tulltillägg vid oriktig uppgift föreskrivs det i 5 kap. 6 § tullagen att en uppgift ska anses vara oriktig om det ”klart framgår” att uppgiften är oriktig. Det motsvarar det som gäller i fråga om skattetillägg vid oriktig uppgift enligt 49 kap. 5 § skatteförfarandelagen. I förarbetena till den bestämmelsen anges följande i fråga om vilken grad av bevisning som krävs för påförande av skattetillägg (se prop. 2010/11:165 s. 439).

Genom att ange att det ”klart” ska framgå att en uppgift är oriktig anges vilken bevisgrad som krävs för påförande av skattetillägg. Tidigare angavs det genom uttrycket ”uppgiften befinns oriktig”. Den nya formuleringen infördes av språkliga skäl och markerar inte någon skärpning av bevisningens nivå (prop. 2002/03:106 s. 120). Beviskravet ”befinns” anses på den gängse sannolikhetsskalan – antagligt, sannolikt, visat/styrkt och uppenbart – motsvara visat/styrkt. Beviskravet bör kunna beskrivas på det sättet även i fortsättningen.

Beviskravet ”klart framgår” har införts i lagtexten i 49 c kap. 1 § skatteförfarandelagen med motiveringen att det tydliggör vilket beviskrav som gäller för påförande av avgiften (se prop. 2019/20:74 s. 141). Samma beviskrav har nyligen införts i fråga om plattformavgift i 49 d kap. 1 och 2 §§ skatteförfarandelagen.

Utredningen anser att samma beviskrav bör gälla vid påförande av den nya sanktionsavgiften. Avgiften ska alltså bara tas ut om det klart framgår att förutsättningarna för att besluta om avgift är uppfyllda. Det tydliggör att Tullverket har bevisbördan och vilket beviskrav som gäller.

9.7.5 Avgiftsskyldigheten bör grundas på strikt ansvar

Utredningens förslag: Sanktionsavgift tas ut även om överträdelsen inte har gjorts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Avgiften ska vara obligatorisk.

Skälen för utredningens förslag

Strikt ansvar är huvudregeln

En viktig fråga är om skyldigheten att betala sanktionsavgift ska förutsätta uppsåt eller oaktsamhet eller om skyldigheten bör bygga på

strikt ansvar. I de flesta av de sanktionsavgiftssystem som tillämpas i dag krävs varken uppsåt eller oaktsamhet för att avgift ska kunna tas ut vid en regelöverträdelse. I förarbetena till den sanktionsavgift som regleras i 10 kap. 6 a § djurskyddslagen framhöll regeringen nyligen att huvudregeln vid användande av sanktionsavgift bör vara att avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar. Regelsystemen måste dock utformas med hänsyn till Europakonventionens krav på möjlighet att beakta subjektiva omständigheter. Regeringen anförde att det bör göras genom tillämpning av jämkningsregler och möjlighet att överklaga till domstol (se prop. 2021/22:18 s. 57).

Dagens reglering om tulltillägg bygger på strikt ansvar. På samma sätt bygger alla de särskilda avgifterna i skatteförfarandelagen på strikt ansvar (se avsnitt 4.3.2). I samband med att den särskilda avgiften rapporteringsavgift infördes i skatteförfarandelagen uttalades att en sanktionsavgift som tas ut på grundval av strikt ansvar ger förutsättningar för ett enklare och snabbare beivrande av överträdelser. Utrymmet för bedömningar blir också mindre än om det för ansvar skulle krävas uppsåt eller oaktsamhet (prop. 2019/20:74 s. 139).

Avgiftsskyldigheten bör grundas på strikt ansvar

Vid utformningen av den nya sanktionsavgiften finns det starka skäl att inte avvika från det som får anses vara huvudregeln för sanktionsavgifter i svensk rätt. Det är framför allt den omständigheten att det inte behöver bevisas att en överträdelse har varit uppsåtlig eller oaktsam som gör att en sanktionsavgift kan vara effektiv.

Som nämnts i det föregående kan den nya sanktionsavgiften förväntas träffa företag i avsevärt högre utsträckning än privatpersoner. Det kan vara komplicerat att utforma en sanktionsavgift som ska tillämpas när en juridisk person genom uppsåt eller oaktsamhet begår en överträdelse. Frågan om överträdelserna beror på uppsåt eller oaktsamhet behöver bedömas utifrån de subjektiva omständigheterna för en fysisk person, exempelvis vilka omständigheter som var kända för honom eller henne. Det varierar naturligtvis mellan olika personer som deltar i den juridiska personens verksamhet. Även om en person, som har utsetts att ansvara för företagets tullhantering, inte kan sägas ha agerat uppsåtligt eller av oaktsamhet uppkommer frågan om någon eller några andra personer har brustit i fråga om

kommunikation eller tillsyn, t.ex. någon i företagets ledning. Ett uppsåts- eller oaktsamhetskrav skulle därför, i fråga om juridiska personer, leda till en gråzon mellan strikt ansvar och ett ansvar grundat på uppsåt eller oaktsamhet (jfr prop. 2019/20:74 s. 140). Det talar för att den nya sanktionsavgiften bör bygga på strikt ansvar.

En avgiftsskyldighet som bygger på strikt ansvar bidrar också till ett enkelt och lättillämpat sanktionssystem. För att ett felaktigt beteende ska kunna leda till en snabb reaktion krävs att avgiften kan påföras utan någon särskilt ingående utredning. Tullverket ska enbart kontrollera att en överträdelse som kan leda till sanktionsavgift faktiskt har ägt rum och bestämma avgiftens storlek enligt en fastställd beräkningsgrund. Behovet av utredning är alltså betydligt mera begränsat än vid en utredning av om det förelegat uppsåt eller oaktsamhet.

Det kan hävdas att tullagstiftningen är svårtillämpad och att det ibland begås oavsiktliga fel. Det är enligt utredningens mening inte något skäl emot att behålla den nuvarande principen om strikt ansvar. Däremot visar det på behovet av att Tullverket arbetar aktivt med att informera om regelsystemet och utformar den praktiska hanteringen så att det blir så enkelt som möjligt att göra rätt. Det åligger företag och andra som ägnar sig åt införsel eller utförsel av varor att ha en god kännedom om de delar av tullagstiftningen som kan aktualiseras. Även om ett tullombud anlitas är det huvudmannens ansvar att se till att tullagstiftningen följs. I de allra flesta fall bör det kunna betraktas som oaktsamt att en näringsidkare inte sätter sig in i de regler som gäller på det område där han eller hon verkar. Det är mot den bakgrunden rimligt även från rättssäkerhetssynpunkt att den nya sanktionsavgiften bygger på strikt ansvar (jfr prop. 1981/82:142 s. 24).

Strikt ansvar innebär inte att sanktionsavgift alltid ska tas ut

Enligt artikel 6.2 i Europakonventionen ska var och en som blivit anklagad för brott betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen har fastställts (den s.k. oskuldspresumtionen). Presumtionen innebär att en sanktionsavgift inte får utkrävas automatiskt när de objektiva rekvisiten är uppfyllda. Den som avgiften riktar sig mot ska ha en möjlighet till någon form av försvar som

grundas på subjektiva förhållanden. Det kravet uppfylls genom att sanktionsavgiften kan sättas ner helt eller delvis i vissa fall. Utredningen återkommer till det i avsnitt 9.10. Det bör vidare vara möjligt att överklaga ett beslut om en sådan avgift (se avsnitt 9.15). Det kan tilläggas att strikt ansvar i fråga om skattetillägg har godtagits av Europadomstolen bl.a. med hänsyn till möjligheten till befrielse från skattetillägg (Janosevic mot Sverige samt Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige den 23 juli 2002). Mot den bakgrunden bedömer utredningen att en sanktionsavgift som bygger på strikt ansvar inte strider mot Europakonventionen.

Sanktionsavgiften bör vara obligatorisk

Strikt ansvar innebär, som nyss nämnts, inte att sanktionsavgift måste tas ut vid varje felaktigt beteende som kan leda till sådan avgift. En viktig fråga är därför om det ska vara obligatoriskt eller fakultativt att ta ut sanktionsavgift när förutsättningarna för det är uppfyllda. Bestämmelser om sanktionsavgifter i annan lagstiftning är oftast obligatoriska. Med hänsyn till behovet av likabehandling, objektivitet och proportionalitet bör Tullverkets möjligheter till mer skönmässiga bedömningar som utgångspunkt vara mycket begränsade (jfr prop. 2021/22:18 s. 58). Bestämmelserna om sanktionsavgift bör mot den bakgrunden formuleras så att avgiften ska tas ut om förutsättningarna för det är uppfyllda. I det följande föreslår utredningen dock att Tullverket bör ha möjlighet att helt eller delvis sätta ner sanktionsavgiften (se avsnitt 9.10). Det bör även vara möjligt att överklaga ett beslut om sådan avgift (se avsnitt 9.15). Dessutom ska det, som behandlas i avsnitt 10.3, inte vara möjligt att ta ut sanktionsavgift om samma överträdelse har lett till någon annan form av sanktion.

En helt annan sak är att det ibland kan vara svårt att påföra sanktionsavgift av det skälet att frågan är svårutredd eller att den som avgiften ska riktas mot inte är tillgänglig för de utredningsåtgärder som krävs innan beslut om sanktionsavgift fattas.

9.8 Sanktionsavgiftens storlek

9.8.1 Utgångspunkter

Den nya sanktionsavgiften ska vara en effektiv, avskräckande och proportionerlig reaktion vid sådana klandervärda beteenden som föreslås leda till att en administrativ avgift tas ut. För att vara effektiv måste avgiften kunna tas ut i nära anslutning till överträdelsen och utan att några alltför ingående bedömningar behöver göras. Utredningen föreslår i avsnitt 9.12.1 att sanktionsavgiften ska beslutas av Tullverket. I den mån bedömningar ska göras ska de alltså vara av en sådan karaktär att de kan göras av myndigheten. Av rättssäkerhetsskäl är det nödvändigt att systemet är förutsebart för den som riskerar att påföras avgiften. Sanktionsavgiften bör därför vara konstruerad så att det så enkelt som möjligt kan avgöras vilket belopp som ska tas ut för en enskild överträdelse. Samtidigt måste avgiften stå i proportion till överträdelsen. Det måste tas i beaktande att överträdelser av tullagstiftningen kan vara av högst varierande karaktär och mer eller mindre klandervärda. Sanktionsavgift kan vidare komma att påföras aktörer med vitt skilda ekonomiska förutsättningar. Det bör därför finnas utrymme för att bestämma avgiftens storlek med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet. Regleringen bör alltså inte vara alltför trubbigt utformad.

Av de riktlinjer som redovisats i avsnitt 7.3.3 framgår att beräkningen av en sanktionsavgifts storlek bör utgå från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen som gör det möjligt att förutse och fastställa hur hög avgiften ska bli i det enskilda fallet. Konstruktionen kan utformas så att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall där det bedöms vara angeläget att söka neutralisera redan utsikten till vinst bör det emellertid inte finnas något hinder mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.

9.8.2 Beräkningen av sanktionsavgifter inom några andra områden

Sanktionsavgift baserad på en mätbar omständighet

Sanktionsavgifter förekommer inom en mängd olika områden. Beloppens storlek och hur storleken på avgiften bestäms varierar. Det finns anledning att kort redovisa hur avgiften bestäms inom några olika områden.

De särskilda avgifter som beslutas av Skatteverket enligt skatteförfarandelagen är några exempel på hur sanktionsavgiftssystem kan konstrueras (se avsnitt 4.3.2). Skattetillägg enligt 49 kap. skatteförfarandelagen beräknas utifrån ett mätbart moment, nämligen som en andel av den undandragna skatten. Återkallelseavgift enligt 49 a kap. samma lag beräknas också utifrån ett sådant moment, nämligen utifrån den skatt som skulle ha bestämts om ett godkännande för tonnagebeskattning inte hade återkallats.

Schablonmässig sanktionsavgift

I vissa andra system är det svårt att fastställa ett mätbart moment i en överträdelse. Sanktionsavgiften kan då fastställas med en viss grad av schablonmässighet, dvs. enligt en på förhand fastställd taxa. Sådana system är vanliga. I vissa författningar anges ett bestämt belopp för varje överträdelse. Exempelvis uppgår kontrollavgift enligt 50 kap. skatteförfarandelagen till 12 500 kronor för varje kontrolltillfälle. Avgiften tas ut om det vid Skatteverkets tillsyn eller kontrollbesök framkommer att den som är skyldig att använda kassaregister inte fullgör skyldigheten. I vissa sanktionssystem är sådana fasta avgifter differentierade beroende på vem som har gjort sig skyldig till överträdelsen. Som exempel kan nämnas rapporteringsavgift enligt 49 c kap. skatteförfarandelagen. Den som inte har lämnat uppgifter om ett rapporteringspliktigt gränsöverskridande arrangemang kan påföras en fast avgift som uppgår till 7 500 kronor för användare och 15 000 kronor för rådgivare.

Sanktionsavgift inom beloppsintervall

Ofta anges en schabloniserad avgift i en förordning. Ett exempel är miljöstraffavgifter, som enligt huvudregeln beslutas av tillsynsmyndigheten. Regeringen får enligt 30 kap. 1 § miljöbalken meddela föreskrifter om att miljöstraffavgift ska betalas i vissa fall. Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna. Avgiften ska bestämmas inom ett visst spann, från 1 000 kronor till 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. I förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter har regeringen meddelat föreskrifter om sådana avgifter. Avgifterna tas ut enligt en taxa på så sätt att en viss överträdelse leder till ett visst avgiftsbelopp. En liknande konstruktion finns på livsmedelsområdet enligt 30 a § livsmedelslagen (2006:804). Där är det lägsta beloppet 1 000 kronor och det högsta beloppet 100 000 kronor.

I 37 § produktsäkerhetslagen (2004:451) föreskrivs att näringsidkare ska påföras en sanktionsavgift vid vissa uppsåtliga eller oaktsamma överträdelser. I 40 § den lagen anges ett brett beloppsintervall inom vilket sanktionsavgiften ska bestämmas, nämligen lägst 5 000 kronor och högst 5 000 000 kronor. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning. När sanktionsavgift fastställs ska enligt 41 § produktsäkerhetslagen särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. I ringa fall ska avgift inte tas ut. Av förarbetena framgår att överträdelser av produktsäkerhetslagen kan vara av högst varierande art och karaktär. Det har därför ansetts angeläget att en sanktionsavgift ska kunna bestämmas till såväl blygsamma som avsevärda belopp (Ny produktsäkerhetslag, prop. 2003/04:121, s. 159). Sanktionsavgifter enligt produktsäkerhetslagen prövas enligt 39 § den lagen av förvaltningsrätt på tillsynsmyndighetens ansökan.

Det finns i andra lagar exempel på att sanktionsavgift inom ett brett beloppsintervall beslutas av en tillsynsmyndighet. En reglering av det slaget finns i 6 kap. brottsdatalogen (2018:1177). I 6 kap. 1 och 2 §§ den lagen föreskrivs att sanktionsavgift får tas ut vid vissa överträdelser. Sanktionsavgiften ska bestämmas till högst 5 000 000 kronor. Något minimibelopp är inte angivet. Avgiften kan i vissa fall vara så hög som 10 000 000 kronor. Vid bedömningen av om någon

sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas ska enligt 6 kap. 4 § brottsdatalagen särskild hänsyn tas till

1. om överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,
2. den skada, fara eller kränkning som överträdelsen inneburit,
3. överträdelsens karaktär, svårhetsgrad och varaktighet,
4. vad den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet har gjort för att begränsa verkningarna av överträdelsen, och
5. om den personuppgiftsansvarige eller personuppgiftsbiträdet tidigare ålagts att betala en sanktionsavgift.

I förarbetena anges att det inte är ändamålsenlig att i författning eller genom myndighetsföreskrifter ange fasta belopp för olika typer av överträdelser. Enligt förarbetena måste ett flertal faktorer som inte går att standardisera beaktas i det enskilda fallet för att avgöra hur stor sanktionsavgiften bör vara. Regeringen anförde att sanktionsavgiften, på samma sätt som i EU:s dataskyddsförordning, inte bör baseras på i förväg fastställda belopp utan bestämmas med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet (Brottsdatalag, prop. 2017/18:232, s. 326). En liknande reglering finns i 6 kap. 2 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Även på andra områden förekommer det att sanktionsavgift beslutas av en tillsynsmyndighet och att beloppet bestäms inom ett visst beloppintervall utifrån ett antal fastställda kriterier. Det föreskrivs exempelvis i 7 kap. 4 § lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem att sanktionsavgift får tas ut med ett belopp som bestäms med hänsyn till överträdelsens art och omfattning, vad som är känt om den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. I 5 kap. 1 § förordningen (2022:419) om nationella järnvägssystem föreskrivs att sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 10 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms ska särskild hänsyn tas till

1. den skada eller risk för skada som har uppstått till följd av överträdelsen,
2. om aktören tidigare har begått en överträdelse, och
3. de kostnader som aktören har undvikit till följd av överträdelsen.

En liknande konstruktion finns i lagen om elektronisk kommunikation. I det fallet finns regleringen dock som helhet i lag. En förordningslösning har alltså inte valts. I 12 kap. 2 § lagen om elektronisk kommunikation föreskrivs att sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 10 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms ska särskild hänsyn tas till

1. den skada eller risk för skada som har uppstått till följd av överträdelsen,
2. om aktören tidigare har begått en överträdelse, och
3. de kostnader som aktören har undvikit till följd av överträdelsen.

Även på det området är det tillsynsmyndigheten som beslutar om sanktionsavgift.

9.8.3 När tull eller annan skatt har undandragits

Utredningens förslag: Sanktionsavgift när tull eller annan skatt har undandragits är 20 procent av den undandragna uppbörden. Avgiften är dock 5 procent när det gäller mervärdesskatt som får dras av vid redovisning av skatt enligt mervärdesskattelagen.

Om sanktionsavgift tidigare har beslutats och en ny sanktionsavgift ska tas ut inom två år från det tidigare beslutet är avgiften förhöjd. Den förhöjda avgiften är 40 respektive 10 procent av den undandragna uppbörden. Den förhöjda avgiften tas inte ut av den som har status som godkänd ekonomisk aktör.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

I 5 kap. 7 § tullagen föreskrivs att tulltillägg vid oriktig uppgift är 20 procent av den tull eller annan skatt som inte skulle ha tagits ut, om den oriktiga uppgiften godtagits (dvs. av den undandragna uppbörden). Om det är fråga om mervärdesskatt som är avdragsgill enligt mervärdesskattelagen är tulltillägget emellertid 10 procent av den undandragna skatten. Tulltillägg vid bristande efterlevnad av

tullagstiftningen enligt 5 kap. 9 § tullagen är 20 procent av den tull som tas ut. Som en jämförelse kan nämnas att skattetillägg vid oriktig uppgift enligt 49 kap. 11 § skatteförfarandelagen som huvudregel är 40 procent av undandragen slutlig skatt och 20 procent av undandragen annan skatt. Enligt 49 kap. 15 § skatteförfarandelagen gäller samma procentsatser vid beräkningen av skattetillägg vid skönsbeskattning.

Sanktionsavgiften bör vara en andel av den undandragna uppbörden

Sanktionsavgiftens storlek när tull eller annan skatt har undandragits bör – liksom tulltillägg i dag – bestämmas till en procentandel av den uppbörd som undandragits. En reglering av det slaget speglar överträdelsens allvar och gör det möjligt att förutse hur hög avgiften kommer att bli i ett enskilt fall. Avgiften blir även enkel att beräkna. Beräkningen av tulltillägg fungerar på så sätt att underlaget inte alltid baseras på en enskild tulldeklaration. I samband med tullrevision och andra efterkontroller kan ett antal felaktiga deklarerationer behandlas tillsammans. Till grund för ett beslut om tulltillägg kan det därför finnas allt mellan en och flera hundra deklarerationer. Det finns skäl att anta att den nya sanktionsavgiften kommer att hanteras på samma sätt. Avgiften bör då beräknas som en andel av det totalbelopp som har undandragits det allmänna. Den beräkningsmetod som används i dag, som innebär en beräkning på varje varupost för sig, bör däremot inte tillämpas. I stället bör beräkningen utgå från totalbeloppet vid varje deklarerationstillfälle.

Det kan diskuteras om den nya sanktionsavgiften bör bestämmas till samma andel av den undandragna uppbörden som tulltillägg eller om nivån bör vara högre eller lägre. Vid de bedömningar som ska göras är det relevant att beakta storleken på de tulltillägg som beslutas i dag.

År 2022 fattade Tullverket 627 beslut om tulltillägg. Sammantaget debiterades tulltillägg om drygt 23,3 miljoner kronor. Medelvärdet uppgick till 37 201 kronor och medianvärdet till 4 734 kronor. Av tulltilläggen uppgick 124 (19,8 procent) till ett lägre belopp än 1 000 kronor, 218 (34,8 procent) till ett lägre belopp än 2 000 kronor och 224 (35,7 procent) till ett lägre belopp än 10 000 kronor. Högre tulltillägg än 100 000 kronor beslutades i 44 fall (7 procent). I 9 fall

(1,4 procent) översteg beloppet 500 000 kronor. De två högsta tulltilläggen uppgick till 1,7 respektive 4,3 miljoner kronor. Av de tulltillägg som översteg 100 000 kronor (sammantaget 16,3 miljoner kronor) avsåg 55 procent tull, 9 procent mervärdesskatt och 36 procent punktskatt. Det saknas i övrigt uppgifter om hur stor andel av tulltilläggen som är hänförliga till tull, mervärdesskatt respektive punktskatt.

När tull har undandragits bör procentandelen vara samma som i dag

Som statistiken ovan visar är det vanligt att tulltillägg bestäms med relativt låga belopp, i många fall lägre än 1 000 kronor. Ett problem som framhållits är att tulltillägg ofta blir så lågt i förhållande till varornas värde att sanktionen inte är tillräckligt avskräckande och inte utgör ett tillräckligt starkt incitament att undvika slarv. Ofta kan det röra sig om några hundra kronor i tulltillägg, även om det är fråga om ett större parti feldeklarerade varor. De låga beloppen beror främst på att tullsatsen på många varor är låg, någon eller några procent av varornas värde. Det skiljer sig från det som gäller i fråga om tulltillägg på skatt och skattetillägg, som båda bestäms som en andel av undandragen skatt. Beräkningen av vilken skatt som har undandragits bestäms efter en skattesats som normalt är betydligt högre än tullsatsen.

Redan i dag förefaller regelefterlevnaden vara relativt god när det gäller skyldigheten att lämna korrekta och fullständiga uppgifter. Som redan nämnts har Tullverket för år 2022 uppskattat att andelen ur uppbördssynpunkt riktiga och fullständiga deklarationer var 95 procent. Andelen ur handelsstatistisk synpunkt riktiga och fullständiga deklarationer har bedömts vara 85,65 procent. Enligt Tullverket indikerar statistiken en fortsatt hög kvalitet i importdeklarationerna men – eftersom andelen var något lägre än tidigare år – en viss försämring (Årsredovisning 2022 s. 20 och 40).

Den nya sanktionsavgiften syftar som nämnts till att vara en effektiv, avskräckande och proportionerlig reaktion vid överträdelser av tullagstiftningen. Avgiften bör motverka slarv och avskräcka från medvetna fel. Den bör emellertid inte tas ut med ett högre belopp än nödvändigt. Eftersom Tullverkets egen statistik talar för att de uppgifter som lämnas till myndigheten i de flesta fall är korrekta

och fullständiga behöver det inte göras någon generell höjning av sanktionsbeloppet. Sanktionsavgiften bör alltså även i fortsättningen vara 20 procent av den undandragna tullen.

Förhöjd avgift vid upprepade överträdelser

För att sanktionsavgiften fullt ut ska stimulera till regelefterlevnad bör en förhöjd avgift tas ut vid upprepade överträdelser. Den bör motsvara 40 procent av det undandragna beloppet, dvs. en fördubbling i förhållande till när felet görs för första gången. Frågan är då under vilken tidsperiod den förhöjda avgiften bör tas ut om någon gör sig skyldig till en ny överträdelse.

Tullverket har förordat att det förhöjda beloppet bör gälla om en ny överträdelse begåtts inom en treårsperiod från det tidigare beslutet om sanktionsavgift. Myndigheten har hänvisat till artikel 103 i tullkodexen, som reglerar inom vilken tid en gäldenär ska underrättas om en tullskuld. Utredningen anser emellertid att det inte bör vara den avgörande faktorn, särskilt mot bakgrund av att den tidigare knytningen till tullskuld försvinner med den nya regleringen. Eftersom många importörer och exportörer hanterar ett stort antal tulldeklARATIONER varje år skulle de, då det i all verksamhet kan uppstå fel, med en så lång tidsperiod riskera att alltid få betala förhöjd sanktionsavgift. Det framstår inte som rimligt.

Det bör enligt utredningens mening vara fråga om en ny överträdelse under en tvåårsperiod från ett tidigare beslut om sanktionsavgift för att förhöjd avgift ska få tas ut. Ett nytt felbeteende som ligger så pass nära det tidigare beslutet kan tyda på slarv eller bristande rutiner. Det kan också tyda på att den tidigare sanktionsavgiften inte varit tillräcklig för att avskräcka från nya felbeteenden. Den nya överträdelsen bör därför kunna föranleda en högre sanktionsavgift.

Det kan inte uteslutas att en sanktionsavgift av det slag som föreslås i undantagsfall blir så hög att den inte förefaller stå i rimlig proportion till överträdelsens allvar, exempelvis vid mycket höga tullsatser. I ett sådant fall bör Tullverket pröva om avgiften helt eller delvis bör sättas ner med stöd av den reglering som behandlas i avsnitt 9.10.

Särskilt om godkända ekonomiska aktörer

Som redovisats i avsnitt 3.4 ger tullkodexen utrymme för tullmyndigheterna att bevilja ekonomiska aktörer status som godkänd ekonomisk aktör för tullförenklingar. Det är en form av tillstånd som möjliggör en rad lättnader. Företaget kan bl.a. få tillstånd till centraliserad klarering och till att ge in tulldeklarationen i form av en registrering i bokföringen. Ett företag kan vidare få status som godkänd ekonomisk aktör för säkerhet och skydd, vilket ger lättnader i sådana avseenden. För att få ställning som godkänd ekonomisk aktör krävs enligt artikel 39 i tullkodexen att ett antal kriterier är uppfyllda. En förutsättning är frånvaro av alla former av allvarliga överträdelser eller upprepade överträdelser av tullagstiftningen och skattereglerna, inbegripet att den sökande inte får vara dömd för allvarliga brott som rör hans eller hennes ekonomiska verksamhet. En annan förutsättning är att den som söker tillståndet ska uppvisa av en hög grad av kontroll över sin verksamhet och varuflödet.

Det föreskrivs i artikel 23 i tullkodexen att innehavaren av ett beslut ska fullgöra de skyldigheter som följer av beslutet. Tullmyndigheterna får när som helst upphäva, ändra eller återkalla ett beslut som inte är förenligt med tullagstiftningen. I särskilda fall ska myndigheterna ompröva eller tillfälligt dra in besluten. Som redan nämnts har Tullverket nyligen börjat bedriva ett mer aktivt arbete i fråga om övervakning av tillstånd.

Det finns fördelar med att företag med omfattande tullhantering har status som godkänd ekonomisk aktör. Det underlättar tullproceduren för företagen i ett antal avseenden. Det underlättar också för Tullverket, eftersom företag med sådan status måste ha en god tullhantering och redovisa kontroll över verksamheten och varuflödet. I dag har omkring 300 företag status som godkänd ekonomisk aktör i Sverige. Om fler företag ska gå igenom den process som krävs för att få ett sådant tillstånd förutsätter det att företagen ser fördelarna. Mot den bakgrunden kan det övervägas om den nya sanktionsavgiften bör utformas så att den ger vissa lättnader till företag med status som godkänd ekonomisk aktör.

Den förhöjda sanktionsavgift som föreslagits i det föregående innebär att en högre avgift tas ut av den som inom två år från ett beslut om sanktionsavgift gör sig skyldig till en ny överträdelse. Det finns skäl som talar för att den regleringen inte bör omfatta företag med

status som godkänd ekonomisk aktör. För det första kan företag med en omfattande tullhantering ha svårt att ta sig ur ett läge där överträdelser mot tullagstiftningen leder till en förhöjd sanktionsavgift. Att den förhöjda avgiften kan undvikas om företaget får status som godkänd ekonomisk aktör bör vara ett incitament för företaget att arbeta för att uppfylla kriterierna för ett sådant tillstånd. På så sätt uppnås dels att företaget förbättrar sin tullhantering, dels att Tullverkets kontrollverksamhet förenklas. För det andra är syftet med den förhöjda avgiften att den ska avskräcka från upprepade regelöverträdelser. För företag med status som godkänd ekonomisk aktör bedöms det vara en tillräckligt avhållande faktor att de riskerar att förlora de tillstånd som underlättar tullproceduren, eller att tillstånden ändras, om överträdelsen upprepas.

Utredningen bedömer mot den bakgrunden att företag med status som godkänd ekonomisk aktör inte bör omfattas av den förhöjda sanktionsavgiften.

Vad bör gälla när skatt har undandragits?

När det gäller sanktionsavgift på undandragen skatt bör delvis andra överväganden göras. Tullverket är enligt 2 kap. 1 § tullagen beskattningsmyndighet för vissa punktskatter som tas ut i samband med import eller införsel, exempelvis tobaksskatt, alkoholskatt, energiskatt och nikotinskatt. Som beskrivs närmare i det följande är Tullverket även beskattningsmyndighet för mervärdesskatt i vissa fall. Tulltillägg vid oriktig uppgift är som tidigare nämnts 20 procent av den skatt som har undandragits det allmänna (5 kap. 7 § första stycket tullagen jämförd med 1 kap. 2 § samma lag). Om det är fråga om avdragsgill mervärdesskatt är tulltillägget emellertid 10 procent av den undandragna skatten (5 kap. 7 § andra stycket tullagen). Tulltillägg vid bristande efterlevnad av tullagstiftningen enligt 5 kap. 9 § tullagen, exempelvis om någon har underlåtit att deklarerat en vara, är 20 procent av den skatt som tas ut. Det gäller även om det rör sig om avdragsgill mervärdesskatt.

Bland företag som importerar varor till Sverige – och som har avdragsrätt för mervärdesskatt – finns ett missnöje med regleringen. Kritiken går ut på att importörer har rätt att göra avdrag i skattedeklarationen för den mervärdesskatt som har betalats till Tullverket.

Företagen kan alltså inte göra någon skattevinst på att lämna en oriktig uppgift i en tulldeklaration eller låta bli att deklarerera en vara. Staten kan därmed inte heller gå miste om en skatteintäkt som en följd av en sådan överträdelse. Det har påpekats att tulltillägg på mervärdesskatt kan bli mycket kännbart för företag, eftersom skatten ofta utgör den största delen av den uppbörd som tas ut vid import.

Det har betydelse vilken myndighet som är beskattningsmyndighet

Som angetts i avsnitt 4.2.3 har hanteringen av mervärdesskatt vid import förändrats de senaste åren. Enligt tidigare reglering var Tullverket beskattningsmyndighet för skatten. Sedan år 2015 är enligt 2 kap. 2 § tullagen Skatteverket beskattningsmyndighet för mervärdesskatt vid import, om deklaranter är registrerad för mervärdesskatt i Sverige vid tidpunkten för beslutet om fastställande av tull och agerar i egenskap av beskattningsbar person. Detsamma gäller om deklaranter är en juridisk person som är registrerad för mervärdesskatt i Sverige vid tidpunkten för beslutet om fastställande av tull, men inte agerar i egenskap av beskattningsbar person. Om deklaranter är ett ombud är Skatteverket beskattningsmyndighet om den person för vars räkning ombudet handlar uppfyller de nämnda förutsättningarna.

En grundläggande förutsättning för att Skatteverket ska vara beskattningsmyndighet vid import är således att det finns en deklarerant. Om det lämnas en oriktig uppgift i en tulldeklaration är Tullverket alltså inte beskattningsmyndighet. Det innebär att myndigheten inte kan ta ut tulltillägg på undandragen mervärdesskatt, om förutsättningarna i 2 kap. 2 § tullagen är uppfyllda. I stället är det regleringen i skatteförfarandelagen om skattetillägg som är tillämplig. I Skatteverkets verksamhet blir det dock inte aktuellt att ta ut skattetillägg om den som är skattskyldig har avdragsrätt för mervärdesskatten. Det beror på att importörer som är registrerade för mervärdesskatt i Sverige och som har full avdragsrätt redovisar både utgående och ingående mervärdesskatt i skattedeklarationen. Skatterna tar därigenom ut varandra. Även om ett för lågt mervärdesskattebelopp redovisats har någon skatt inte undandragits. I förarbetena framhålls att ett sådant resultat blir mer korrekt och att regleringen blir mer enhetlig. Det påpekas att mervärdesskatt vid import kommer att han-

teras i skattetillägghänseende på samma sätt som annan mervärdesskatt och övriga skatter (prop. 2013/14:16 s. 55).

Vid bristande efterlevnad av tullagstiftningen har Tullverket tidigare ansetts vara beskattningsmyndighet eftersom bedömningen har gjorts att det inte finns någon deklarat (jfr prop. 2013/14:16 s. 22). Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid i två fall som avser bristande efterlevnad av tullagstiftningen ansett att det fanns en deklarat vid tidpunkten för tulltaxeringsbeslutet när den som importerat varorna, själv eller genom ett ombud, hade lämnat in en tulldeklaration vid den tidpunkten. Eftersom deklaratanten var registrerad för mervärdesskatt i Sverige och agerade i egenskap av beskattningsbar person ansåg domstolen att Skatteverket var beskattningsmyndighet. Tullverkets beslut om mervärdesskatt upphävdes därför (HFD 2021 ref. 54 [den s.k. Mars-domen] och HFD 2021 ref. 57, se avsnitt 4.2.3).

Det finns emellertid fortfarande situationer där Tullverket är beskattningsmyndighet för mervärdesskatt. I de fallen kan tulltillägg tas ut om förutsättningarna för det är uppfyllda. I fråga om tulltillägg vid oriktig uppgift bör det vara mer sällan förekommande. Det kan exempelvis handla om företag som inte är registrerade för mervärdesskatt när den oriktiga uppgiften lämnas. I fråga om tulltillägg vid bristande efterlevnad av tullagstiftningen kan det handla om vissa andra fall av bristande efterlevnad än de som prövats i de nämnda avgörandena. Det är emellertid inte givet att det finns någon avdragsrätt för skatten i de fallen. Av Skatteverkets rättsliga vägledning framgår att oavsett om det är Tullverket eller Skatteverket som är beskattningsmyndighet finns det inte avdragsrätt för t.ex. en transportör som beskattas vid bristande efterlevnad (jfr HFD 2021 ref. 54). Om det i stället är en verklig importör som ska beskattas för importen vid bristande efterlevnad gäller avdragsrätt för mervärdesskatten, eftersom det är fråga om inköp till importörens egen verksamhet (jfr HFD 2021 ref. 57).²

Det kan mot den bakgrunden konstateras att det numera tycks vara förhållandevis ovanligt att Tullverket är beskattningsmyndighet för avdragsgill mervärdesskatt. Eftersom det emellertid förekommer, bör det diskuteras om den nya sanktionsavgiften bör omfatta undandragen mervärdesskatt som är avdragsgill och hur hög avgiften i så fall bör vara.

² <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2023.3/323933.html?q=import>.

Inlåsnings effekter av mervärdesskatt vid import behandlas inte

Det som beskrivits i det föregående – att mervärdesskatt vid import inte alltid blir avdragsgill för de företag som har påförts skatten – har väckt kritik i olika sammanhang. Svenskt Näringsliv har fört fram till utredningen att det orsakar en inlåsnings effekt av mervärdesskatt som får allvarliga konsekvenser för många företag. Enligt organisationen strider tillämpningen mot grunden för systemet för mervärdesskatt, dvs. att skatten inte ska vara en kostnad för företag utan ska bäras av slutkonsumenten. Svenskt Näringsliv begärde år 2019 och 2021 i skrivelser till regeringen att mervärdesskattelagen ska ändras i syfte att åtgärda det som organisationen anser vara en allvarlig brist. Det är emellertid en fråga som inte kan behandlas inom ramen för utredningens uppdrag.

Tidigare överväganden om avdragsgill mervärdesskatt

Regleringen om tulltillägg på avdragsgill mervärdesskatt har ändrats flera gånger. När tulltillägg infördes år 1986 var avgiften 20 procent av den undandragna uppbörden, även när det var fråga om mervärdesskatt som importören fick göra avdrag för. Regleringen ändrades den 1 januari 1994 på så sätt att tulltillägg på avdragsgill mervärdesskatt sänktes till 10 procent. I förarbetena konstaterade regeringen att när en skattskyldig person för in en skattepliktig vara i landet i en skattepliktig verksamhet medges avdrag i skattedeklarationen med ett belopp som motsvarar den mervärdesskatt som betalas till Tullverket. Importörer som har avdragsrätt för den mervärdesskatt som är hänförlig till införseln gör därmed inte någon skattevinst. Däremot kan vissa räntevinster göras. Regeringen betonade vikten av att uppgifter för beräkning av mervärdesskatt är riktiga och att det därför behövs en sanktion som träffar mervärdesskatten. Genom att sänka tulltillägget på avdragsgill mervärdesskatt skulle problemet med att tulltillägg kunde bli oproportionerligt högt i förhållande till det fel som gjorts minska (Sänkt tulltillägg m.m., prop. 1993/94:56, s. 7 f.).

Samma år avskaffades tulltillägg på avdragsgill mervärdesskatt helt (jfr prop. 1994/95:34 s. 107). När 1995 års tullag infördes, återinfördes emellertid tulltillägg med 10 procent på avdragsgill mervärdesskatt. Regeringen anförde att även om en tullskyldig inte gör

någon skattevinst kan vissa fördelar i ränte- och likviditetshänseende uppnås. Det medför att den som i tulldeklarationen redovisar korrekta uppgifter hamnar i ett sämre läge än den som uppsåtligen eller genom slarv deklarerar för låga belopp. Ett sådant resultat ansågs inte vara godtagbart ur rättvisesynpunkt (prop. 1994/95:34 s. 107).

Reglerna om tulltillägg ändrades inte i samband med att Tullverkets roll som beskattningsmyndighet för mervärdesskatt vid import förändrades (jfr prop. 2013/14:16 s. 55).

När avdragsgill mervärdesskatt undandragits bör avgiften vara lägre

Ett huvudsakligt syfte med den nya sanktionsavgiften är att sanktionera beteenden som innebär att uppbörd undandras det allmänna. En importör som har avdragsrätt för mervärdesskatt hänförlig till varor som förs in i landet gör emellertid inte någon definitiv skattevinst genom att lämna en oriktig uppgift i en deklARATION eller underlåta att deklarerera. Det talar för att den nya sanktionsavgiften inte bör omfatta avdragsgill mervärdesskatt. Som påpekats i tidigare förarbeten kan emellertid vissa fördelar i ränte- och likviditetshänseende uppnås för den som deklarerar oriktiga uppgifter. En ordning som innebär att den som redovisar korrekta uppgifter kan hamna i ett sämre läge är – som regeringen tidigare framhållit – inte godtagbar ur rättvisesynpunkt (prop. 1994/95:34 s. 107). Mot den bakgrunden anser utredningen att sanktionsavgift bör tas ut när mervärdesskatt har undandragits det allmänna, även om avdrag får göras för skatten.

Den andel av undandragen avdragsgill mervärdesskatt som används vid beräkningen av tulltillägg – 10 procent vid oriktig uppgift och 20 procent vid bristande efterlevnad – leder dock till att sanktionen blir oproportionerligt sträng i många fall. Det gäller särskilt eftersom mervärdesskatt normalt är den största delen av den uppbörd som i det enskilda fallet tas ut i samband med import. Den nya sanktionsavgiften bör mot den bakgrunden tas ut med en lägre andel av det undandragna beloppet. Det bör inte göras någon skillnad mellan om sanktionen tas ut som en följd av att en oriktig uppgift har lämnats eller som en följd av att skyldigheten att deklarerera har underlåtit. Det är nämligen svårt att se någon saklig skillnad mellan de fallen i nu aktuellt avseende. Motiven bakom skillnaden tycks inte

heller ha diskuterats i tidigare förarbeten. En sanktionsavgift som motsvarar 5 procent av den undandragna mervärdesskatten bör enligt utredningens mening vara tillräcklig för att upprätthålla god regel efterlevnad.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att sanktionsavgiften ska tas ut med 5 procent av undandragen avdragsgill mervärdesskatt. På samma sätt som i fråga om sanktionsavgift på tull bör en förhöjd avgift tas ut om överträdelsen upprepas inom en tvåårsperiod. Den förhöjda avgiften bör vara 10 procent av det undandragna beloppet.

Ingen särreglering för annan skatt som har undandragits

En ytterligare fråga är hur sanktionsavgiften bör bestämmas när annan skatt som tas ut av Tullverket har undandragits. Det handlar dels om mervärdesskatt som inte är avdragsgill, dels om vissa punktskatter som tas ut i samband med import.

När det gäller mervärdesskatt som inte är avdragsgill bedömer utredningen att den nivå som gäller i fråga om tulltillägg – 20 procent av det undandragna beloppet – är välavvägd. Det har under utredningstiden inte kommit fram att den andelen behöver ändras.

Punktskatt fungerar på ett annat sätt än mervärdesskatt. Punktskatter är så kallade ett-leads-skatter där skatteuttaget sker en gång hos en aktör som utpekats som skattskyldig. Utgångspunkten i de olika regleringarna om punktskatt är att skatten ska tas ut på ett så tidigt stadium som möjligt. Skattskyldig kan exempelvis vara den som importerar en punktskattepliktig vara till Sverige (se t.ex. 9 kap. 13 § lagen om alkoholskatt). De punktskatter som tas ut i samband med import ska i regel betalas enligt det förfarande som gäller för tull. Det innebär att det är Tullverket som är beskattningsmyndighet. I många fall omfattas varan av ett uppskovsförfarande, vilket innebär att beskattningen skjuts upp och sker i ett senare led (se t.ex. 9 kap. 15 § lagen om alkoholskatt). I så fall är det Skatteverket som är beskattningsmyndighet. Skatten ska emellertid i normalfallet betalas innan varan når den slutliga konsumenten. Vanligtvis förs skattekostnaden över på konsumenten, på samma sätt som en transportkostnad eller materialkostnad. Det skiljer sig från mervärdesskatt, som tas ut i flera led och som normalt betalas av konsumenten, inte av det företag som uppbär skatten. Skillnaden avspeglas i hur av-

dragsrätten fungerar. Ett företag som är skattskyldigt för punktskatt får endast göra avdrag för skatten i särskilt utpekade situationer som anges i respektive punktskattelag. Det handlar om situationer där varan har hanterats på vissa specifika sätt. En s.k. upplagshavare får exempelvis enligt 11 kap. 1 § lagen om alkoholskatt göra avdrag för skatt på alkoholvaror för vilka skattskyldighet tidigare inträtt och som förts in i upplagshavarens skatteupplag. Det är emellertid inte fråga om den närmast generella avdragsrätt som gäller i fråga om mervärdesskatt och som i huvudsak innebär att den som är skattskyldig och registrerad för mervärdesskatt har rätt att göra avdrag för ingående skatt på förvärv eller import för den verksamhet som medför skattskyldighet.

Mot den bakgrunden finns det skäl att se annorlunda på undandragen punktskatt än på undandragen mervärdesskatt. I fråga om punktskatt är det inte möjligt att redan vid importen bedöma om det i ett senare skede uppkommer en avdragsrätt för skatten. Det beror nämligen på hur varan kommer att hanteras efter importen. Det framstår därför inte som lämpligt att sanktionsavgift på undandragen punktskatt ska motsvara en lägre andel av det undandragna beloppet än 20 procent, även om det i ett senare skede skulle uppkomma en avdragsrätt för skatten.

9.8.4 När tullkontroll har försvårats

Utredningens förslag: Sanktionsavgift vid överträdelser som har medfört att en vara undandras från tullövervakning bestäms till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor. Vid överträdelser som på något annat sätt har försvårat Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll bestäms sanktionsavgiften till lägst 2 000 kronor och högst 100 000 kronor.

När avgiftens storlek bestäms ska särskild hänsyn tas till

1. hur allvarlig överträdelserna är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser,
2. vad den avgiftsskyldige gjort för att begränsa verkningarna av överträdelserna,
3. vad som är känt om den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden, och

4. om den avgiftsskyldige tidigare har ålagts att betala en sanktionsavgift på samma grund.

Skälen för utredningens förslag

Överträdelserna kan vara mer eller mindre allvarliga

En överträdelse som innebär att tullkontroll har försvårats kan vara av högst varierande art och karaktär. Det kan handla om mer allvarliga överträdelser som medfört att en vara undandras från tullövervakning. Ett exempel är om ett fartyg avgår för export innan varorna har frigjorts eller om skyldigheten att anmäla varor till Tullverket vid export inte efterlevs. Det kan också vara fråga om chaufförer som sätter i system att inte anmäla import vid gränspassage. Effekten kan bli att Tullverket i praktiken förlorar möjligheten att kontrollera varorna. Det riskerar att leda till att varor förs ut ur landet i strid med sanktioner som har meddelats mot ett annat land eller i strid med andra förbud eller villkor vid utförsel, exempelvis avseende krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden eller miljöfarligt avfall. Liknande konsekvenser kan uppstå vid import om varor förs in i landet utan att anmälas eller om varorna inte hålls tillgängliga för kontroll. Tullverket förlorar därmed möjligheten att kontrollera varorna och att varor inte förs in i eller ut ur landet i strid med gällande förbud eller villkor.

En överträdelse kan också vara av mindre allvarlig art. Det handlar ofta om situationer där överträdelserna – utan att den medfört att en vara undandras från tullövervakning – har lett till att Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll försvårats. Ett exempel är underlåtenhet att lämna föransmälan avseende ett inkommande eller utgående fartyg. Det kan också handla om underlåtenhet att föra fartyg till en anvisad hamn eller plats eller underlåtenhet att följa den av Tullverket bestämda tullvägen. Ett annat exempel är om ett fartyg avgår från en annan hamn än den som Tullverket har anvisat eller godkänt.

Avgiftens storlek bör bestämmas inom vissa beloppsintervall

Eftersom en överträdelse av det aktuella slaget alltså kan vara av varierande art och karaktär och få mer eller mindre allvarliga effekter är det angeläget att sanktionsavgiften kan bestämmas till såväl blygsamma som mer betydande belopp. Frågan är hur beloppen bör beräknas. Hur sanktionsavgifter beräknas inom några andra områden har belysts i avsnitt 9.8.2.

Det är svårt att hitta ett mätbart moment i överträdelserna som avgiften kan beräknas efter. Någon undandragen uppbörd eller ekonomisk vinst av annat slag behöver inte ha uppkommit som en följd av en överträdelse. Varornas värde speglar inte alltid överträdelsens allvar och går i många fall inte heller att ta reda på. Att beräkna avgiften som en andel av årsomsättningen hos det företag som har gjort fel är knappast heller aktuellt. Det kan ifrågasättas om en sådan beräkningsmetod skulle motsvara allvaret i överträdelserna och i fråga om utländska företag kan det vara svårt att ta reda på hur stor årsomsättningen är. Dessutom kan sanktionsavgift komma att tas ut av andra aktörer än företag.

Utredningen drar slutsatsen att avgiftens storlek inte kan beräknas efter någon parameter som är enkelt mätbar. Avgiften bör i stället bestämmas inom ett visst beloppsintervall som anges i lagen. Intervallerna bör vara högre vid överträdelser som medfört att en vara undandras från tullövervakning och lägre vid överträdelser som på något annat sätt har försvårat Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll. För att sanktionsavgiften ska stimulera till regelefterlevnad, motverka slarv och avskräcka från medvetna fel bör den vara kännbar. Avgiften bör bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor för de mer allvarliga överträdelserna och till lägst 2 000 kronor och högst 100 000 kronor för de mindre allvarliga överträdelserna.

Som utredningen återkommer till i avsnitt 9.9 bör det finnas en reglering som föreskriver att obetydliga överträdelser inte ska leda till sanktionsavgift. En ordning av det slaget innebär att Tullverkets resurser kan koncentreras till att sanktionera överträdelser som inte är av alltför ringa karaktär.

Avgiftens storlek bör bestämmas i varje enskilt fall

När en sanktionsavgift ska bestämmas inom ett beloppsintervall är det i princip möjligt att reglera avgiftens storlek på två sätt. Det första alternativet innebär att det föreskrivs – ofta på förordningsnivå – att en viss överträdelse leder till en schabloniserad avgift enligt en fastställd taxa. Det andra alternativet innebär att avgiftens storlek bestäms efter en individuell bedömning i varje enskilt fall enligt ett antal fastställda kriterier.

En reglering enligt det förstnämnda alternativet kan innebära att regeringen i lag bemyndigas att meddela föreskrifter om sanktionsavgiftens storlek inom de beloppsintervall som gäller. Ett sådant bemyndigande får lämnas enligt den kompetensfördelning som gäller mellan riksdag och regering enligt 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen. Samtidigt anges det i lagstiftningen att föreskrifterna ska meddelas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. En reglering av det slaget innebär att det i förordning föreskrivs att en viss överträdelse av lagstiftningen leder till en viss schabloniserad avgift. Liknande konstruktioner finns på ett flertal andra områden, bl.a. i de avgiftssystem som gäller på miljöområdet och på livsmedelsområdet (se avsnitt 9.8.2). En fördel med en sådan lösning är att sanktionsavgiften blir förutsebar och lättillämpad. Samtidigt blir regleringen enkel att justera om avgiftens storlek skulle behöva ändras inom föreskrivna beloppsintervall. Det finns å andra sidan en risk att proportionalitetsaspekten inte beaktas i tillräcklig utsträckning med en konstruktion av det slaget. Omständigheterna kan vara högst varierande även om det är fråga om samma typ av överträdelse. Utredningen bedömer när det gäller tulllagstiftningen att omständigheterna i enskilda fall måste beaktas mer än vad som är möjligt i ett schabloniserat avgiftssystem. En reglering av det slaget är alltså mindre lämplig.

En bättre lösning är att sanktionsavgiften fastställs efter en individuell bedömning i varje enskilt fall. För att avgiften ska vara proportionerlig och samtidigt så förutsebar och lättillämpad som möjligt bör den bestämmas inom ett brett beloppsintervall efter ett antal fastställda kriterier. En reglering enligt det sistnämnda alternativet bör alltså väljas. Som redovisats i avsnitt 9.8.2 finns liknande konstruktioner inom ett flertal andra områden, bl.a. enligt produkt-

säkerhetslagen, brottsdatalagen, lagen om nationella järnvägssystem och lagen om elektronisk kommunikation.

I avsnitt 9.8.3 har utredningen föreslagit att den som är godkänd ekonomisk aktör inte ska kunna åläggas förhöjt belopp. Frågan är om en motsvarande reglering bör gälla för nu aktuella sanktionsavgifter. Utredningen anser att det förhållandet att det ska göras en bedömning i varje enskilt fall ger tillräcklig möjlighet att ta hänsyn till hur hög avgift som ska påföras en godkänd ekonomisk aktör och att någon särreglering därför inte behövs.

Vilka kriterier bör bestämma avgiftens storlek?

En överträdelse kan som nämnts vara mer eller mindre allvarlig. Det bör exempelvis i allmänhet betraktas som mer allvarligt att undandra en vara från tullövervakning om varan omfattas av ett förbud eller villkor för införsel eller utförsel än om varan inte omfattas av en sådan restriktion. Det är naturligt att en överträdelse som inneburit ett faktiskt undandragande från tullövervakning i regel betraktas som mer allvarlig än en överträdelse som endast lett till en risk för en sådan effekt. En överträdelse kan vidare avse en bestämmelse som har mer eller mindre central betydelse för tullproceduren. Ansvaret kan komma att ligga på både fysiska och juridiska personer, som bedriver verksamhet i olika former, av varierande omfattning och under olika ekonomiska förutsättningar. Den avgiftsskyldige kan ha försökt att begränsa verkningarna av överträdelsen, t.ex. genom att själv anmäla felet i efterhand till Tullverket. Det bör också göras skillnad mellan en enstaka och upprepade överträdelser.

En sanktionsavgift som tar hänsyn till faktorer av det slaget har förutsättningar att bli både proportionerlig, förutsebar och enkel att administrera. Avgiftens storlek bör mot den bakgrunden bestämmas med utgångspunkt i hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser, vad den avgiftsskyldige har gjort för att begränsa verkningarna av överträdelsen, vad som är känt om den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden, och om den avgiftsskyldige tidigare har ålagts att betala en sanktionsavgift. Det kan behöva övervägas om det finns skäl att avstå från att ta ut avgiften eller att sätta ner beloppet. Utredningen återkommer till de frågorna i avsnitt 9.9 och 9.10.

I avsnitt 9.12 föreslår utredningen att sanktionsavgiften – liksom tulltillägg i dag – ska beslutas av Tullverket. För att myndighetens handläggning ska vara effektiv bör avgiftens storlek kunna bestämmas på ett förhållandevis enkelt sätt. Tullverket bör inte föra någon mer ingående dialog med den avgiftsskyldige eller göra en omfattande utredning inför beräkningen av sanktionsavgiften. Om den avgiftsskyldige lämnar uppgifter efter att ha delgetts Tullverkets överväganden om att ta ut sanktionsavgift – och uppgifterna är relevanta enligt de kriterier som ska bestämma avgiftens storlek – bör myndigheten givetvis beakta dem. I den utsträckning uppgifterna behöver verifieras kan det lämpligen göras genom enkla registerkontroller eller liknande. Det är alltså inte fråga om att Tullverket ska göra någon omfattande utredning för att kunna fastställa sanktionsavgiften.

9.8.5 När en skyldighet enligt ett tillstånd inte har fullgjorts

Utredningens förslag: Sanktionsavgift tas ut med 5 000 kronor när någon har brutit mot en skyldighet enligt ett tillstånd som har beslutats av Tullverket.

Om sanktionsavgift tidigare har beslutats och en ny sanktionsavgift ska tas ut inom två år från det tidigare beslutet tas en förhöjd avgift om 10 000 kronor ut. Den förhöjda avgiften tas inte ut av den som har status som godkänd ekonomisk aktör.

Skälen för utredningens förslag: Som redan nämnts kan Tullverket utfärda en mängd tillstånd med stöd av tullagstiftningen. Det är ofta en förutsättning för tillstånden att ett eller flera villkor uppfylls. I avsnitt 9.7.1 har utredningen föreslagit att sanktionsavgift när ett villkor enligt ett tillstånd har överträtts ska tas ut i sista hand. Sanktionsavgiften bör mot den bakgrunden vara så förutsebar och lättillämpad som möjligt. Det skulle enligt utredningens bedömning leda till en alltför svåradministrerad handläggning om avgiftens storlek skulle bestämmas efter en individuell bedömning i varje enskilt fall. I stället bör sanktionsavgiften tas ut med ett fast belopp. Utredningen bedömer att 5 000 kronor är en väl avvägd sanktionsavgift vid överträdelser av det aktuella slaget.

Utredningen har övervägt om avgiften i stället bör bestämmas som en andel av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialför-

säkringsbalken. En indexering av det slaget har den fördelen att avgiftens storlek skulle justeras automatiskt med hänsyn till inflationen. Det skulle dock avvika från det som gäller på flertalet andra sanktionsområden, eftersom sanktionsavgifter normalt bestäms till ett fast belopp eller inom ett fast beloppsintervall. En knytning till prisbasbeloppet bör därför inte väljas. Avgiftens storlek bör emellertid regelbundet ses över för att säkerställa att den justeras i takt med inflationen.

Det skulle kunna invändas att en avgift av det slag som föreslås inte tar hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Det skulle också kunna hävdas att avgiften inte är en tillräckligt sträng sanktion för exempelvis ett större företag med goda ekonomiska förutsättningar. Det bör dock beaktas att sanktionsavgift ofta kan vara ett första steg när ett villkor enligt ett beviljat tillstånd överträds. Om överträdelsen upprepas kan det finnas skäl att överväga om tillståndet bör ändras, tillfälligt dras in eller återkallas. Avgiften bedöms mot den bakgrunden vara ett tillräckligt incitament för tillståndshavare att följa de villkor som föreskrivs i tillstånden, även om avgiften i sig inte utgör en särskilt sträng sanktion för många aktörer.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att en reglering som innebär en fast och inte alltför hög sanktionsavgift – 5 000 kronor – är en tillräcklig reaktion vid den aktuella typen av överträdelser. Den avgiften bör vara tillräcklig även i de fall där det handlande som föranleder sanktionsavgiften innebär att den avgiftsskyldige har brutit mot flera villkor samtidigt.

För att sanktionsavgiften fullt ut ska stimulera till efterlevnad bör emellertid en förhöjd avgift tas ut vid upprepade överträdelser. Den avgiften bör bestämmas till det dubbla, dvs. 10 000 kronor. På samma sätt som i fråga om sanktionsavgift när uppbörd har undandragits bör den förhöjda avgiften tas ut av den som gör sig skyldig till en ny överträdelse inom en tvåårsperiod från det tidigare beslutet om sanktionsavgift. Det bör dock inte gälla om den som gör sig skyldig till det upprepade felbeteendet har status som godkänd ekonomisk aktör. De skäl som har anförts i avsnitt 9.8.3 för att förhöjd avgift inte ska tillämpas har samma relevans här.

Som behandlas närmare i avsnitt 9.9 och 9.10 kan Tullverket behöva överväga om det finns skäl att avstå från att ta ut avgiften eller att sätta ner beloppet.

Utredningen återkommer i avsnitt 10.3 till frågan om hur sanktionsavgiften förhåller sig till en sanktion som innebär att ett tillstånd ändras, tillfälligt dras in eller återkallas.

9.9 När sanktionsavgift inte ska tas ut

Utredningens förslag: Sanktionsavgift tas inte ut om den som har lämnat en oriktig uppgift eller underlåtit att deklarerat på eget initiativ har rättat felet eller fullgjort deklarationsskyldigheten. Sanktionsavgift tas inte heller ut om en överträdelse som kan leda till sanktionsavgift är obetydlig.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

För tulltillägg finns det bestämmelser som reglerar när avgiften inte ska tas ut. Regleringen i 5 kap. 12 § tullagen innebär att tulltillägg inte ska tas ut i två fall. Det gäller för det första om gäldenären på eget initiativ har rättat den oriktiga uppgiften eller anmält bristande efterlevnad av tullagstiftningen. Det gäller för det andra om det belegg som kunde ha undandragits är obetydligt.

Reglerna om rättelse på eget initiativ bör inte ändras

Tullverket har under utredningsarbetet påpekat att möjligheten enligt 5 kap. 12 § 1 tullagen att på eget initiativ rätta till misstag ibland sätts i system. Det förekommer exempelvis att lastbilschaufförer regelmässigt försummar skyldigheten att anmäla varor som förs in i landet från Norge. Myndigheten har då förlorat möjligheten att kontrollera varorna och de dokument som ska följa med transporten. När mottagaren upptäcker felet anmäls det till Tullverket. Om det är mottagaren som bedöms vara gäldenär för den tullskuld som kan uppkomma saknar Tullverket möjlighet att ta ut tulltillägg av denne. Det beror på reglerna om rättelse på eget initiativ. Ofta kan det vara praktiskt svårt att i efterhand ta ut tulltillägg av lastbilschauffören eller transportföretaget eller att göra någon straffrättsligt ansvarig

för överträdelsen. Det har förts fram till utredningen att regleringen om rättelse på eget initiativ ibland utnyttjas systematiskt som ett sätt att – utan att riskera tulltillägg – underlåta att deklarerar varor som förs in i landet. Det bör mot den bakgrunden övervägas om regleringen bör vara utformad på något annat sätt än i dag.

När regleringen infördes var avsikten att åstadkomma en generösare tillämpning av den tidigare bestämmelsen om frivillig rättelse, motsvarande den som tidigare hade genomförts i fråga om skattetillägg (jfr prop. 2015/16:79 s. 194). I samband med den förändringen framhöll regeringen att en möjlighet för enskilda att göra en rättelse utan att drabbas av skattetillägg ökar förutsättningarna för att ett stort antal beslut kan rättas på ett enkelt sätt. En andra chans att på eget initiativ göra rätt för sig utan risk för sanktioner innebar enligt regeringen en ytterligare önskvärd nyansering av regelverket. Regeringen framhöll att om rättelsen görs efter det att den uppgiftsskyldige har anledning att tro att Skatteverket har uppmärksammat den oriktiga uppgiften i det enskilda fallet, ska skattetillägg tas ut (prop. 2010/11:65 s. 478 f.).

Det finns fortfarande goda skäl att ha en relativt generös tillämpning vid rättelser som görs på eget initiativ. De skäl som regeringen lyfte fram i propositionen gäller fortfarande. Det finns anledning att anta att många av de fel som rättas på eget initiativ aldrig hade upptäckts om de inte hade anmälts till Tullverket. Motsvarande reglering bör alltså finnas för den nya sanktionsavgiften. Utredningen föreslår därför att sanktionsavgift inte ska tas ut om den som har gjort sig skyldig till överträdelsen på eget initiativ har rättat den oriktiga uppgiften eller fullgjort skyldigheten att deklarerar så att deklARATIONEN kan läggas till grund för ett beslut om fastställande av tull. På samma sätt som gäller på skatteområdet ska emellertid avgiften tas ut om den som gör rättelsen har anledning att tro att Tullverket har uppmärksammat det felaktiga beteendet i det enskilda fallet. Det bör också framhållas att det bara bör vara den som har begått överträdelsen som kan undgå avgift genom att rätta den oriktiga uppgiften eller fullgöra skyldigheten. Om ett fel rättas till av någon annan så ska avgiften tas ut.

Det bör framhållas att sanktionsavgift med utredningens förslag kan tas ut i fler fall än i dag. I det nyss nämnda exemplet kan det t.ex. bli aktuellt att ta ut sanktionsavgift på den grunden att möjligheterna att genomföra tullkontroll har försvårats. Sanktionsavgift kan också

tas ut när en skyldighet enligt ett tillstånd som beslutats av Tullverket inte har fullgjorts. I de fallen bör avgiften inte kunna undvikas genom att den som har gjort fel på eget initiativ anmäler överträdelsen till Tullverket. Vid sådana överträdelser är det nämligen normalt inte fråga om fel som fullt ut kan rättas till. Om en sådan överträdelse frivilligt anmäls bör det i stället i vissa fall kunna beaktas när storleken på avgiften fastställs (se avsnitt 9.8).

Sanktionsavgift bör inte tas ut vid obetydliga överträdelser

På motsvarande sätt som beträffande tulltillägg enligt 5 kap. 12 § 2 tullagen bör den nya sanktionsavgiften inte tas ut om överträdelsen är obetydlig. Det kan exempelvis aktualiseras om en oriktig uppgift som lämnats i en tulldeklaration inte kunnat leda till mer än ett förhållandevis litet undandraget belopp. Det bör framhållas att ansvar för tullförseelse inte omfattar ringa överträdelser av tullagstiftningen. Överträdelser som är så obetydliga att de inte kan leda till straffrättsligt ansvar för tullförseelse bör enligt utredningens mening inte heller annat än i undantagsfall kunna leda till sanktionsavgift. För att systemet som helhet ska uppfattas som rättvist och förutsebart bör det område som inte sanktioneras vara ungefär lika stort oavsett om sanktionen är administrativ eller straffrättslig. Det är vidare angeläget att enskilda inte drabbas av sanktionsavgift vid enstaka obetydliga förbiseenden och att Tullverkets resurser inte används till att beivra de minst klandervärda överträdelserna.

9.10 Befrielse från sanktionsavgift

Utredningens förslag: Sanktionsavgiften ska sättas ner helt eller delvis om överträdelsen är ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. De grunder som gäller för hel eller delvis befrielse från tulltillägg eller förseningsavgift ska i huvudsak gälla även för befrielse från sanktionsavgift. Bestämmelsen om befrielse när den som avgiften gäller har fällt till ansvar för brott eller blivit föremål för förverkande av utbyte av brottslig verksamhet ska dock inte gälla.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

I fråga om både tulltillägg och förseningsavgift finns det bestämmelser om hel eller delvis befrielse från avgiften. Det föreskrivs i 5 kap. 17 § tullagen att Tullverket ska besluta om hel eller delvis befrielse från tulltillägg och förseningsavgift om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid bedömningen ska ett antal omständigheter särskilt beaktas, nämligen om

1. den felaktighet eller passivitet som har lett till avgiften kan antas ha berott på
 - ålder, hälsa eller liknande förhållande, eller
 - en felbedömning av en regel eller betydelsen av faktiska förhållanden,
2. avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten,
3. det har varit fråga om en oskäligt lång handläggningstid, eller
4. felaktigheten eller passiviteten även har medfört att den som avgiften gäller dömts för tullförseelse eller för brott enligt smuglingslagen eller blivit föremål för förverkande av utbyte av brottslig verksamhet enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken.

En deklaratant får enligt 5 kap. 17 § andra stycket tullagen helt eller delvis befrias från förseningsavgift även när passiviteten är obetydlig.

Subjektiva omständigheter ska beaktas

Europadomstolen har vid prövning enligt Europakonventionen funnit att ett förfarande som rör sanktionsavgift kan vara att jämställa med ett straffrättsligt förfarande. I flera propositioner har utgångspunkten därför varit att sanktionsavgifter är att betrakta som straff i Europakonventionens mening (se t.ex. Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan, prop. 2017/18:165, s. 67, prop. 2021/22:18 s. 63 och En ny växtskyddslag, prop. 2021/22:148, s. 166). Om en sanktionsavgift är att jämställa med en brottsanklagelse, får Europakonventionen särskilt stor betydelse. Det beror på att artikel 6 om rätten till

en rättvis rättegång innehåller garantier som måste vara uppfyllda i fråga om brottsanklagelser. Rätten till en rättvis rättegång gäller även för juridiska personer (jfr t.ex. fallen *Credit and Industrial Bank mot Tjeckien*, dom den 21 oktober 2003 i mål 29010/95 och *Capital Bank AD mot Bulgarien*, dom den 24 november 2005 i mål 49429/99).

Enligt artikel 6.2 i Europakonventionen ska var och en som blivit anklagad för brott betraktas som oskyldig till dess att hans skuld lagligen fastställts. Europadomstolen har med hänvisning till bestämmelsen slagit fast att faktiska och rättsliga presumtioner inom straffrätten inte är förbjudna enligt Europakonventionen men de måste hållas inom rimliga gränser med hänsyn till vad som står på spel och med beaktande av den tilltalades rätt att försvara sig (se bl.a. Europadomstolens avgörande den 7 oktober 1988 i målet *Salabiaku mot Frankrike*, 10519/83). När en anklagelse för brott i konventionens mening aktualiseras kan en sanktionsavgift alltså inte utkrävas automatiskt när de objektiva rekvisiten är uppfyllda. Den enskilde måste ha en möjlighet till någon form av försvar som grundas på subjektiva förhållanden.

Sanktionsavgiften bör kunna sättas ner helt eller delvis

Utredningen har i avsnitt 9.7.5 föreslagit att sanktionsavgiften ska grundas på strikt ansvar. Mot bakgrund av de förpliktelser som följer av artikel 6 i Europakonventionen bör det finnas en regel om att subjektiva omständigheter i vissa fall ska medföra att avgiften helt eller delvis sätts ner. Det bör finnas en bestämmelse som motsvarar 5 kap. 17 § tullagen för den nya sanktionsavgiften. Under utredningen har det uppmärksamats att subjektiva omständigheter inte alltid beaktas i tillräcklig utsträckning när tulltillägg beslutas. Tillämpningen av den paragrafen förefaller vara förhållandevis restriktiv. Det har framhållits att en felbedömning av regelverket så gott som aldrig utgör grund för befrielse, exempelvis om en vara har klassificerats fel. Den praxis som finns på området utgår visserligen från att den som ska fullgöra skyldigheter enligt tullagstiftningen har ett stort ansvar att se till att regelverket efterlevs. Ett bolag som importerar varor i sin näringsverksamhet ska exempelvis informera sig om den vägledning som finns avseende hur varorna ska klassificeras (se t.ex. kammarrättens i Stockholm dom den 24 april 2020 i mål nr 5150-19 och

5151-19). Det utesluter emellertid inte att hel eller delvis befrielse kan medges i enskilda fall, när förutsättningarna för det är uppfyllda. Det kan således enligt utredningens mening inte hävdas att en viss typ av felbeteende, t.ex. klassificeringsfel, utesluter tillämpning av nedsättningsgrunderna.

För att regleringen om hel eller delvis befrielse ska bli tydligare och ge bättre förutsättningar för en mer nyanserad tillämpning bör den utformas annorlunda än 5 kap. 17 § tullagen. Befrielse bör aktualiseras om felaktigheten eller passiviteten är ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Det innebär inte någon ändring i sak, men det påminner om att ursäktliga överträdelser bör leda till hel eller delvis befrielse från avgift. Rent slarv eller okunskap om regelverket bör naturligtvis som regel inte medföra att sanktionsavgiften sätts ner. Subjektiva omständigheter som ursäktlig okunnighet eller missuppfattning om reglerna bör dock kunna betraktas som skäl för hel eller delvis befrielse i vissa fall. Ett exempel är om en vara har klassificerats fel på ett sätt som framstår som ursäktligt.

Ursäktlighetsfallen har tidigare slopats, både på tullområdet och skatteområdet. Skälet är att ursäktlighet har ansetts vara en typ av oskälighet och att uppdelningen inte tillför något i sak (se prop. 2010/11:165 s. 259 f., 964 och 1 265). Utredningen anser emellertid att regleringen blir tydligare och ger förutsättningar för en mer nyanserad tillämpning om det klart framgår att befrielse ska beslutas om överträdelsen är ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Bestämmelser som formuleras på liknande sätt finns i ny lagstiftning inom ett flertal sanktionsområden (se t.ex. 6 kap. 5 § brottsdatalagen, 12 kap. 2 § tredje stycket lagen om elektronisk kommunikation och 7 kap. 5 § lagen om nationella järnvägssystem).

På samma sätt som i 5 kap. 17 § tullagen bör det anges vilka grunder för befrielse som särskilt ska beaktas. Det gör det tydligt vilka omständigheter som kan leda till befrielse från avgift i de vanligaste fallen. Det är emellertid inte en uttömmande uppräkningslista av sådana omständigheter. De grunder som anges i 5 kap. 17 § tullagen framstår som adekvata och bör tillämpas även i fråga om sanktionsavgift, förutom i det avseende som tas upp i det följande. I huvudsak gäller samma grunder i fråga om befrielse från de särskilda avgifter som finns på skatterättens område (se 51 kap. 1 § skatteförfarandelagen).

Som utredningen återkommer till i avsnitt 9.14 bör befrielsegrunderna även gälla förseningsavgift.

Befrielse för att undvika dubbelprövning

Bestämmelsen i 5 kap. 17 § första stycket 4 tullagen innebär att befrielse från tulltillägg ska medges om felaktigheten eller passiviteten även har medfört att den som avgiften gäller har fällt till ansvar för brott eller blivit föremål för förverkande av utbyte av brottslig verksamhet. Utredningen föreslår i avsnitt 10.3 en reglering som förhindrar att en sådan situation som avses i bestämmelsen kan uppstå. Därmed bör regleringen i 5 kap. 17 § första stycket 4 tullagen inte föras över till regleringen om befrielse från sanktionsavgift. En bestämmelse med i stort sett samma innebörd togs bort från skatteförfarandelagen när en motsvarande reglering för att undvika dubbelprövning infördes i den lagen (prop. 2014/15:131 s. 139 f.).

9.11 Sanktionsavgift och förverkande

Utredningens förslag: Sanktionsavgift ska tas ut även om varan eller varans värde förverkas.

Skälen för utredningens förslag: Det föreskrivs i 5 kap. 13 § tullagen att tulltillägg inte ska tas ut om en icke-unionsvara eller dess värde förverkas. Om endast en del av varan eller värdet har förverkats, gäller förbudet endast för den delen som har förverkats. Ett tidigare meddelat beslut om tulltillägg ska upphävas eller ändras efter det att en dom eller ett beslut som innefattar förverkande har fått laga kraft. Beslut om förverkande fattas med stöd av 16 och 17 §§ smugglingslagen eller artikel 198 i tullkodexen.

Bakgrunden till regleringen i 5 kap. 13 § tullagen är att det i tidigare tullagstiftning föreskrevs att tull inte skulle tas ut till den del en vara eller dess värde hade förverkats enligt varusmuggningslagen. När regleringen om tulltillägg infördes ansågs det vara befogat och följdriktigt att ta ut tulltillägg enligt samma principer som gällde för påförande av tull (prop. 1985/86:41 s. 30 f.).

Frågan har väckts om en motsvarande bestämmelse bör finnas i regleringen om den nya sanktionsavgiften. Det finns dock skäl som talar mot det. För det första ser tullagstiftningen annorlunda ut i dag. Huvudregeln enligt artikel 124.1 e tullkodexen är visserligen fortfarande att en tullskuld upphör om en vara förverkas. Det föreskrivs emellertid i artikel 124.2 att tullskulden, vid tillämpning av sanktioner för tullöverträdelser, inte ska anses ha upphört vid ett förverkande om förekomsten av en tullskuld utgör grund för att fastställa sanktioner. Sanktionen ska alltså tas ut även om varan förverkas. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om regleringen i 5 kap. 13 § tullagen står i överensstämmelse med tullkodexen. För det andra framstår det som orimligt att den som har gjort sig skyldig till en överträdelse ska kunna undgå sanktionsavgift av den enda anledningen att varan eller dess värde har förverkats. Det riskerar enligt utredningen att leda till att den samlade reaktionen på överträdelserna inte blir tillräckligt ingripande. Regleringen i 5 kap. 13 § tullagen bör mot den bakgrunden inte ha någon motsvarighet i regleringen om sanktionsavgift. Om både förverkande och sanktionsavgift i ett enskilt fall skulle leda till att den samlade reaktionen blir oproportionerligt sträng kan det finnas skäl att besluta om hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift.

9.12 Beslut om sanktionsavgift

9.12.1 Tullverket ska besluta om sanktionsavgift

Utredningens förslag: Tullverket beslutar om sanktionsavgift.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

En viktig fråga är om sanktionsavgift ska beslutas av Tullverket eller av allmän förvaltningsdomstol. I fråga om tulltillägg är beslutanderätten delad. Det föreskrivs i 5 kap. 19 § tullagen att frågor om tulltillägg prövas av Tullverket. Frågor om tulltillägg på grund av en oriktig uppgift i ett mål om tull prövas dock av allmän förvaltningsdomstol på talan av det allmänna ombudet hos Tullverket. Det all-

männen ombudet får föra talan om den oriktiga uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak eller inte har prövats i målet. Talan ska väckas genom ansökan inom ett år från utgången av den månad då domen eller det slutliga beslutet i målet fick laga kraft.

Det är ovanligt att det allmänna ombudet för talan om tulltillägg enligt 5 kap. 19 § tullagen. Normalt beslutas tulltillägg alltså av Tullverket, med möjlighet att överklaga beslutet till domstol.

Det allmänna ombudets uppdrag

Ett allmänt ombud ska finnas hos ett flertal myndigheter, bl.a. hos Tullverket. Bestämmelser om det allmänna ombudets befogenheter finns i 6 kap. tullagen. Enligt 6 kap. 1 § får ombudet överklaga Tullverkets beslut om tull, annan skatt än tull, ränta, tulltillägg och förseningsavgift. Det allmänna ombudet får enligt 6 kap. 13 § även överklaga förvaltningsrättens eller kammarrättens beslut i vissa fall. Till ombudets uppdrag hör också att föra det allmännas talan i domstol och att föra talan till förmån för enskild part i vissa fall (6 kap. 13–15 §§ tullagen). Det allmänna ombudet utses av regeringen.

Tullverket bör besluta om sanktionsavgift

Beslut om sanktionsavgift fattas i de flesta fall av den eller de myndigheter som är verksamma på eller har tillsyn över det område som sanktionsavgiften gäller för. Generellt anses en sådan ordning vara lämplig när reglerna är relativt enkla att tillämpa, beslutsfattandet är förhållandevis schabloniserat och sanktionsbestämmelserna bygger på strikt ansvar. I vissa fall är det emellertid mer lämpligt att överlämna prövningen till domstol. Det brukar vara fallet om det är aktuellt att pröva framför allt subjektiva rekvisit eller andra svårbedömda rekvisit (se avsnitt 7.3.3 om riktlinjer vid utformningen av sanktionsavgifter).

Enligt utredningens förslag ska sanktionsavgift tas ut när en överträdelse på objektiva grunder kan konstateras. Utrymmet för bedömningar är begränsat, eftersom sanktionsavgiften föreslås byggas på strikt ansvar. Reglerna är således relativt enkla att tillämpa, även om frågan om avgiftens storlek kan innefatta vissa bedömningar. Tullverket prövar frågor om tulltillägg sedan lång tid tillbaka och har

den kompetens som behövs på området. Tullverket kan därmed utveckla handläggningsrutiner och riktlinjer för ärenden om sanktionsavgift. Det ger i sin tur förutsättningar för en likvärdig hantering av ärendena och en enhetlig praxisutveckling. Beslutsfattandet kan således bli förhållandevis schabloniserat, även om vissa bedömningar kommer att behöva göras. Som behandlas i avsnitt 9.15 bör Tullverkets beslut om sanktionsavgift kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Både den som har ålagts sanktionsavgiften och det allmänna ombudet hos Tullverket bör få överklaga sådana beslut. På så sätt tillgodoses rättssäkerheten för den som har påförts avgiften. På sikt kommer det att kunna bildas domstolspraxis till vägledning för Tullverkets beslut.

Behovet av effektiv handläggning talar också för att beslut om sanktionsavgift ska fattas av Tullverket. Det kan förväntas innebära en kortare handläggningstid och en effektivare hantering av ärendena än om beslut ska fattas av domstol efter Tullverkets ansökan.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att sanktionsavgift ska beslutas av Tullverket.

Sanktionsavgift vid oriktig uppgift i mål om tull bör inte undantas

Som redan nämnts föreskrivs i 5 kap. 19 § tullagen att tulltillägg på grund av en oriktig uppgift i ett mål om tull prövas av allmän förvaltningsdomstol på talan av det allmänna ombudet hos Tullverket. Det väcker frågan om sanktionsavgift i de fallen bör beslutas av domstol eller om Tullverket bör ha beslutanderätt även då.

Fram till början av 1990-talet fanns det en motsvarande reglering på skatteområdet. Enligt 116 n § tredje stycket taxeringslagen (1956:623) fick en länskattemyndighet föra talan hos länsrätten om att skattetillägg skulle tas ut om den skattskyldige hade lämnat en oriktig uppgift i ett mål om egen taxering. Talan skulle föras inom ett år. I samband med att taxeringslagen (1990:324) infördes slopades den ordningen. Den nya regleringen innebar att skattemyndigheten skulle besluta om skattetillägget. Motivet var att beslut i första instans ska fattas av skattemyndighet (proposition om ny taxeringslag m.m., prop. 1989/90:74, s. 330). Den ordningen gäller alltså på skatteområdet. Skatteverket får enligt 52 kap. 7 § skatteförfarandelagen besluta om skattetillägg på grund av en oriktig uppgift i ett mål

om beskattning inom ett år från utgången av den månad då domstolens beslut fick laga kraft.

Det saknas skäl för att regleringen på tullområdet ska avvika från det som gäller på skatteområdet på denna punkt. Sanktionsavgift när en oriktig uppgift har lämnats i domstol i ett mål om tull bör liksom andra beslut om sanktionsavgift prövas av Tullverket som första instans. Frågan om inom vilken tid ett sådant beslut ska fattas behandlas i avsnitt 9.12.3.

9.12.2 Kommunikation och delgivning

Utredningens bedömning: Det finns regler i tullkodexen om att den som riskerar ett negativt beslut ska underrättas om grunderna för beslutet och få tillfälle att framföra sin ståndpunkt inom en föreskriven tid från när meddelandet mottogs eller ska anses ha mottagits. Det bör därför inte införas någon bestämmelse om kommunikation eller delgivning i tullagen.

Utredningens förslag: Det införs en bestämmelse i tullagen som upplyser om regleringen i tullkodexen.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Den som riskerar sanktionsavgift bör få tillfälle att yttra sig

Ett beslut om sanktionsavgift är ingripande för den som avgiften tas ut av. Den som riskerar att påföras avgiften bör därför – utan undantag – ha möjlighet att yttra sig över Tullverkets utredning. Syftet är att ge den berörde tillfälle att påtala eventuella felaktigheter och omständigheter som kan ha betydelse för t.ex. avgiftens storlek eller utgöra skäl för hel eller delvis befrielse från avgiften. Regeringen har nyligen uttalat att möjligheten att yttra sig innan beslut om sanktionsavgift fattas är en grundläggande förutsättning för materiellt korrekta avgöranden och systemets legitimitet. Rättssäkerhetsskäl har ansetts motivera förlusten i effektivitet. Den allmänna kommunikationsregeln i 25 § förvaltningslagen (2017:900) har inte fullt ut ansetts tillgodose behovet av att höra den som berörs, eftersom den föreskriver ett antal undantag (prop. 2021/22:18 s. 73). En bestäm-

melse som säkerställer att kommunikation sker i varje enskilt fall förekommer därför på andra sanktionsområden, exempelvis enligt 10 kap. 6 e § djurskyddslagen och 30 c § livsmedelslagen.

Det bör inte införas någon bestämmelse om kommunikation

Det kan mot den bakgrunden övervägas om det bör införas en bestämmelse i tullagen som anger att den som sanktionsavgiften ska tas ut av ska underrättas om det material som är av betydelse för beslutet och ges tillfälle att yttra sig inom en bestämd tid, innan beslutet fattas.

Utredningen bedömer att en bestämmelse av det slaget inte bör införas. Det föreskrivs nämligen i artikel 22.6 i tullkodexen att innan tullmyndigheterna fattar ett beslut som skulle vara negativt för den sökande, ska de meddela på vilka grunder de avser att basera sitt beslut till den sökande som ska ges möjlighet att framföra sin ståndpunkt inom en viss tid. Det gäller enligt artikel 29 i tullkodexen även beslut som tullmyndigheterna fattar utan en föregående ansökan från den berörda personen. Utredningen bedömer att regleringen är tillämplig vid Tullverkets beslut om sanktionsavgift. Eftersom tullkodexen är bindande och direkt tillämplig finns det bara ett begränsat utrymme för kompletterande bestämmelser. De får inte på något sätt gå utöver eller avvika från tullkodexen. Någon dubbelreglering får inte heller förekomma, vilket innebär att den svenska tullagstiftningen inte får innehålla sådant som redan regleras i tullkodexen (prop. 2015/16:79 s. 122). Regleringen i artikel 22.6 i tullkodexen ger visserligen inte den avgiftsskyldige en ovillkorlig rätt att yttra sig, eftersom den föreskriver ett antal undantag, men undantagen torde inte bli tillämpliga när beslut om sanktionsavgift ska fattas.

Någon bestämmelse om kommunikation innan beslut om sanktionsavgift fattas bör mot den bakgrunden inte införas i tullagen.

Det bör inte införas någon bestämmelse om delgivning

Frågan har väckts om det i tullagen bör finnas en bestämmelse som anger att en underrättelse enligt artikel 22.6 i tullkodexen ska delges. Bestämmelser om delgivning vid kommunikation finns på ett antal andra sanktionsområden. Regleringen i 7 kap. 2 § lagen om natio-

nella järnvägssystem innebär t.ex. att tillsynsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift endast av den som har delgetts en under rättelse om att myndigheten överväger att fatta ett sådant beslut. Bestämmelsen har motiverats av de ingripande följderna som uppkommer av att påföra en sanktionsavgift och för att säkerställa rimliga krav på rättssäkerhet (jfr prop. 2021/22:83 s. 416). En bestämmelse med liknande innebörd finns i 5 kap. 14 § första stycket lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning.

På tullområdet finns det risk att en nationell bestämmelse om delgivning kompletterar tullkodexen på ett sätt som inte är tillåtet. Som nyss nämnts föreskrivs nämligen i artikel 22.6 i tullkodexen att den som har fått en underrättelse som avses i artikeln ska ges möjlighet att framföra sin ståndpunkt inom en föreskriven tid från och med den dag då denne mottog meddelandet eller ska anses ha mottagit det. En bestämmelse av det slag som diskuteras bör därför inte införas. Utredningen noterar också att det på vissa sanktionsområden, där det finns bestämmelser om kommunikation före beslut, inte ställs något krav på delgivning (se t.ex. 10 kap. 6 e § djurskyddslagen och 12 kap. 4 § lagen om elektronisk kommunikation).

Det bör hänvisas till regleringen i tullkodexen

Tullkodexen gäller även om det inte hänvisas till den i tullagen. Det behövs därför som regel inte några hänvisningar i lagen till bestämmelserna i tullkodexen. Det tullrättsliga sanktionssystemet regleras emellertid i huvudsak i nationell rätt. För att artiklarna 22.6 och 29 i tullkodexen inte ska förbises, när sanktionsavgift övervägs, bör det tas in en bestämmelse i tullagen som påminner om den regleringen. Eftersom det är fråga om en upplysningsbestämmelse bör endast tullkodexens namn anges och inte vilken lydelse av den som det hänvisas till.

9.12.3 När sanktionsavgift senast ska beslutas

Utredningens förslag: Sanktionsavgift får inte beslutas, om den som avgiften ska tas ut av inte har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum.

Ett beslut om sanktionsavgift på grund av en oriktig uppgift som lämnats i domstol i ett mål om tull ska dock meddelas inom ett år från utgången av den månad då domstolens beslut fick laga kraft.

Sanktionsavgift får inte beslutas mot någon som har avlidit.

Skälen för utredningens förslag

Det bör finnas en regel om när sanktionsavgift senast får beslutas

Den nya sanktionsavgiften är av ingripande natur och det bör därför finnas en borte tidsgräns för när avgiften får beslutas. En sådan preskriptionsregel finns på ett flertal andra sanktionsområden (se t.ex. 52 kap. skatteförfarandelagen, 10 kap. 6 f § djurskyddslagen, 6 kap. 7 § brottsdatalagen och 12 kap. 4 § lagen om elektronisk kommunikation). En borte tidsgräns är inte minst viktig för att den som begått en överträdelse vid någon tidpunkt ska kunna utgå från att överträdelsen inte kommer att mötas av en sanktionsavgift.

Dagens reglering är otydlig

I 5 kap. 14 § tullagen föreskrivs att, om det inte längre finns någon betalningsskyldighet för tull, Tullverket inte får ta ut tulltillägg. Det är ett slags preskriptionsregel som innebär att tulltillägg får beslutas så länge som betalningsskyldighet för tull får åläggas. Frågan om det finns en sådan betalningsskyldighet bedöms enligt regleringen i tullkodexen. I artikel 124.1 föreskrivs att en tullskuld upphör när gäldenären inte längre kan underrättas om tullskulden. Enligt artikel 103 i tullkodexen ska gäldenären underrättas om tullskulden inom tre år från skuldens uppkomst. Tiden ska förlängas när tullskulden har uppkommit på grund av en handling som när den utfördes skulle ha kunnat ge upphov till straffrättsliga förfaranden. Enligt 2 kap. 5 § tullagen är tiden fem år i de fallen. En tullskuld kan enligt artikel 124

i tullkodexen även upphöra i en rad andra situationer, bl.a. genom att tullbeloppet betalas eller efterges.

Lagrådet kritiserade regleringen i 5 kap. 14 § tullagen när tullagen infördes. I äldre reglering föreskrevs att ”om betalningsskyldighet för tull inte längre kan åläggas, får Tullverket inte påföra tulltillägg på beloppet”. Avsikten med regleringen i 5 kap. 14 § tullagen var inte att göra någon saklig förändring (prop. 2015/16:79 s. 195). Lagrådet ansåg emellertid att uttrycksättet i den bestämmelsen är missvisande och indikerar att redan beslutade tillägg inte längre kan krävas in (prop. 2015/16:79 s. 409). Utredningen delar den uppfattningen. En annan brist är att bestämmelsen inte tydligt anger vilken som är den bortre tidsgränsen för ett beslut om tulltillägg, exempelvis genom en hänvisning till den aktuella regleringen i tullkodexen.

Det bör finnas en tydlig bortre tidsgräns

Regleringen i 5 kap. 14 § tullagen bör inte ha någon motsvarighet i den nya regleringen om sanktionsavgift. Förutom att regleringen som nyss nämnts är otydlig är det svårt att anpassa den till den nya sanktionsavgiften. Utredningens förslag i avsnitt 9.3.2 innebär att sanktionsavgift i vissa fall kan beslutas för överträdelser som inte har lett till att tull eller annan skatt har undandragits. Sanktionsavgiften behöver alltså inte ha någon koppling till uppkomsten av en tullskuld och betalningsskyldighet för tull. Det kan tillfogas att regleringen om skattetillägg inte innehåller någon motsvarande bestämmelse, vilket också Lagrådet påpekade (se prop. 2015/16:79 s. 409).

Regleringen om preskription bör mot den bakgrunden utformas på ett annat sätt. Den bör ange en tydlig gräns för när sanktionsavgift senast ska beslutas.

När ska sanktionsavgift senast beslutas?

Ett av syftena med sanktionsavgiften är att den ska leda till ett snabbt beivrande av överträdelser. Det talar för att tidsgränsen bör vara relativt kort. Samtidigt kan vissa överträdelser vara både svårupptäckta och ta tid att utreda. Möjligheten att besluta om sanktionsavgift får därför inte vara för begränsad, om systemet ska bli effektivt och avskräckande. Inom straffrätten finns det bestämmelser om preskrip-

tion i 35 kap. brottsbalken. Med hänsyn till överträdelseernas karaktär anser utredningen att en tid motsvarande den preskriptionstid som gäller för brott där det svåraste straffet är mer än ett års fängelse, men inte överstiger fängelse i två, är rimlig. Det innebär att preskriptionstiden bör vara fem år. Det motsvarar den preskriptionstid som gäller för exempelvis tullbrott. Det motsvarar även den preskriptionstid som gäller på ett flertal andra sanktionsområden. En sanktionsavgift bör därför endast få tas ut om den som avgiften riktar sig mot har getts tillfälle att yttra sig inom fem år från det att överträdelsen ägde rum.

När en oriktig uppgift har lämnats i domstol

I avsnitt 9.12.1 har utredningen föreslagit att Tullverket ska besluta om sanktionsavgift även när en oriktig uppgift har lämnats i domstol i ett mål om tull. Det motsvarar det som gäller på skatteområdet enligt 52 kap. 7 § skatteförfarandelagen. På samma sätt som enligt den regleringen bör beslutet fattas inom ett år från utgången av den månad då domstolens beslut fick laga kraft.

När personen har avlidit

Tulltillägg får enligt 5 kap. 18 § tullagen inte riktas mot en gäldenär som är en fysisk person och som har avlidit. När tulltillägg ersätts med den nya regleringen om sanktionsavgift bör bestämmelsen anpassas så att den i stället gäller för sanktionsavgift.

Det behövs ingen bestämmelse om när beslutet senast får verkställas

Preskription av skatt och andra fordringar som det allmänna har rätt till regleras i lagen (1982:188) om preskription av skattefordringar m.m. Enligt 3 § första stycket preskriberas en fordran fem år efter utgången av det kalenderår då den förföll till betalning. Utredningen bedömer att regleringen är tillämplig i fråga om sanktionsavgift. Det behövs därför inte någon bestämmelse i tullagen om när ett beslut om sanktionsavgift senast får verkställas.

9.13 Övriga bestämmelser om sanktionsavgift

Utredningens förslag: De regler om betalning, garanti, ränta och indrivning som gäller i fråga om tulltillägg ska i stället gälla i fråga om sanktionsavgift. Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Skälen för utredningens förslag: Det föreskrivs i 5 kap. 21 § tulllagen att tulltillägg tillfaller staten. Frågor om betalning, garanti, ränta och indrivning regleras i 5 kap. 20 § tullagen. När tulltillägg ersätts med den nya sanktionsavgiften bör bestämmelserna anpassas så att de gäller för sanktionsavgift i stället för tulltillägg. I övrigt behöver det inte göras några ändringar i sak. Några språkliga och redaktionella ändringar bör dock göras i regleringen i 5 kap. 20 § tullagen.

9.14 Förseningsavgift

Utredningens förslag: Förseningsavgiften för att inte ge in kompletterande deklaration höjs till 625 kronor eller, om deklarationen inte ges in trots uppmaning, till 1 250 kronor.

Den som inte ger in avräkningsnota enligt artikel 175.1 i kompletteringsförordningen i rätt tid påförs förseningsavgift med 1 000 kronor för den första dagen. Beloppet höjs med ytterligare 1 000 kronor för varje påföljande dag upp till och med fem dagar.

Förseningsavgift beslutas av Tullverket. Avgiften tillfaller staten. Ett beslut om förseningsavgift ska meddelas inom två år från överträdelsen.

Förseningsavgift får inte beslutas mot någon som har avlidit. Avgift ska inte heller tas ut om förseningen är obetydlig.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Förseningsavgift får enligt 5 kap. 15 § tullagen tas ut i ett fall, nämligen om den som deklarerat en vara med ett förenklat förfarande som medför skyldighet att ge in en kompletterande deklaration inte

har gett in deklarationen när den senast skulle ha lämnats. Förse-
ningsavgiften är 500 kronor eller, om deklarationen inte lämnas trots
uppmaning, 1 000 kronor. Det föreskrivs i 5 kap. 19 § att frågor om
förseningsavgift prövas av Tullverket. Enligt 5 kap. 21 § tillfaller av-
giften staten.

Avgiften för att inte lämna kompletterande deklaration bör höjas

En fråga är om den gällande förseingsavgiften bör vara högre än i
dag. Avgiften höjdes senast år 2016 i samband med att den nuvaran-
de tullagen infördes. Höjningen innebar att avgiftsbeloppet fördub-
blades. Förändringen motiverades med att avgiften legat stilla sedan
år 2001 och att höjningen motsvarade inflationsutvecklingen (prop.
2015/16:79 s. 141).

Det är relevant att jämföra beloppet med de förseingsavgifter
som gäller på skatterättsens område. Enligt 48 kap. 6 § skatteförfa-
randelagen är förseingsavgiften 6 250 kronor om avgiften gäller ett
aktiebolags eller en ekonomisk föreningens inkomstdeklaration. Av-
giften är 1 250 kronor om den avser någon annans inkomstdeklara-
tion, särskilda uppgifter eller periodisk sammanställning och
625 kronor om den gäller skattedeklaration. Om det är fråga om en
skattedeklaration som ska lämnas efter föreläggande är avgiften
emellertid 1 250 kronor.

Den kompletterande tulldeklarationen går inte att direkt jämföra
varken med inkomstdeklaration (som ska lämnas årligen till ledning
för beslut om slutlig skatt och avgifter) eller med skattedeklaration
(t.ex. arbetsgivardeklaration eller mervärdesskattedeklaration som
enligt huvudregeln ska lämnas per kalendermånad). Det kan dock
konstateras att förseingsavgift enligt skatteförfarandelagen i båda
fallen är högre än förseingsavgift enligt tullagen.

Mellan januari 2016 och oktober 2023 var inflationen omkring
28 procent baserat på konsumentprisindex (KPI).³ Enligt utredning-
ens mening bör förseingsavgiften höjas till en nivå som kompen-
serar för inflationen. Utredningen har övervägt om en ytterligare höj-
ning bör göras. Det bedöms emellertid inte vara nödvändigt för att
avgiften ska verka för att den kompletterande deklarationen lämnas
i rätt tid och vara en rimlig reaktion om det inte görs. Det är tillräck-

³ <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/samhallets-ekonomi/inflation/>.

ligt med en höjning som ungefär motsvarar inflationsutvecklingen sedan den senaste höjningen. Förseningsavgiften bör mot den bakgrunden vara 625 kronor, vilket också är den avgift som påförs om en skattedeclaration ges in till Skatteverket för sent. Om den kompletterande deklARATIONEN inte lämnas trots uppmaning bör avgiften vara 1 250 kronor. Det är enligt utredningen önskvärt att avgiftens storlek i fortsättningen följer det som gäller för skattedeclarationer som ges in för sent.

Det bör även göras språkliga moderniseringar i regleringen om förseningsavgift.

Förseningsavgift om en avräkningsnota inte lämnas i rätt tid

Ett område där förseningsavgift enligt utredningens mening skulle kunna bidra till ökad regelefterlevnad är för sent inlämnade avräkningsnotor. Ett tillstånd till aktiv förädling eller slutanvändning ska enligt artikel 175.1 i kompletteringsförordningen föreskriva att tillståndshavaren ska lämna avräkningsnota inom 30 dagar efter det att tidsfristen för att avsluta förfarandet har löpt ut. Undantag från skyldigheten får medges om det inte är nödvändigt att en avräkningsnota lämnas.

Att lämna avräkningsnota för sent kan visserligen leda till sanktionsavgift på den grunden att en skyldighet enligt ett tillstånd inte har fullgjorts. Rör det sig om en engångsföreteelse eller om enstaka dagars försening kan det emellertid i många fall vara en obetydlig överträdelse som inte bör föranleda sanktionsavgift. Eftersom det är viktigt att avräkningsnotor lämnas in i rätt tid kan en förseningsavgift vara motiverad när det rör sig om en relativt kortvarig försening. En lösning, där den som ska lämna avräkningsnota gör det med en dags försening påförs en förseningsavgift om 1 000 kronor och avgiften höjs med 1 000 kronor till för varje ytterligare dag, kan vara lämplig. Upp till fem dagars försening bör kunna sanktioneras på det sättet. Om det är fråga om en längre försening eller om det har satts i system att lämna avräkningsnotor för sent bör i stället sanktionsavgift övervägas.

Beslut om förseningsavgift

På samma sätt som enligt nuvarande reglering bör förseningsavgift beslutas av Tullverket. Avgiften bör tillfalla staten.

En fråga som kan diskuteras är om det bör finnas en bortre tidsgräns för när förseningsavgift får beslutas. Någon sådan tidsgräns finns inte i dag. Regleringen i 5 kap. 17 § första stycket 3 tullagen har dock betydelse i sammanhanget. Enligt den ska hel eller delvis befrielse från avgift beslutas om en oskäligt lång tid har gått efter det att Tullverket har funnit anledning att anta att avgift ska tas ut utan att den som avgiften gäller kan lastas för dröjsmålet.

På skatteområdet ska förseningsavgift tas ut enligt 48 kap. 1 § skatteförfarandelagen om den som ska lämna skattedeklaration, inkomstdeklaration eller vissa andra uppgifter inte har gjort det i rätt tid. Beslut om förseningsavgift ska enligt 52 kap. 2 § skatteförfarandelagen meddelas inom två år från den dag då uppgiftsskyldigheten skulle ha fullgjorts. Om oskäligt lång tid har förflutit ska Skatteverket enligt 51 kap. 1 § 3 skatteförfarandelagen besluta om befrielse från avgiften.

Utredningen har i avsnitt 9.12.3 föreslagit en bortre tidsgräns för när sanktionsavgift får beslutas. Även i fråga om förseningsavgift bör det finnas en sådan tidsgräns. Ett viktigt skäl är att den som har gett in en kompletterande deklaration eller en avräkningsnota för sent vid någon tidpunkt ska kunna utgå från att det inte kommer att leda till förseningsavgift. Att det finns en reglering om befrielse från förseningsavgift har på skatteområdet inte ansetts vara skäl att avstå från en sådan reglering (jfr prop. 2010/11:165 s. 965 f.).

Utredningen anser att en tvåårsgräns för beslut om förseningsavgift är rimlig även på tullområdet. Tiden bör räknas från den dag då skyldigheten senast skulle ha fullgjorts. Om Tullverket efter tvåårsfristen skulle uppmärksamma att någon rätteligen borde ha påförts förseningsavgift kan avgift alltså inte tas ut. Det bör dock vara så ovanligt att det saknar betydelse för sanktionssystemets effektivitet.

Det föreskrivs i 5 kap. 18 § tullagen att förseningsavgift inte får beslutas för någon som har avlidit. Den regleringen bör inte ändras.

Regleringen i 5 kap. 20 § tullagen om anstånd med betalning, garanti, ränta och indrivning av förseningsavgift bör gälla även i fortsättningen.

När förseningsavgift inte ska tas ut

Det föreskrivs som nämnts i 5 kap. 17 § tredje stycket tullagen att en deklaratant helt eller delvis får befrias från förseningsavgift när passiviteten är obetydlig. Det är rimligt att den som ska ge in en kompletterade deklARATION eller en avräkningsnota inte drabbas av förseningsavgift om förseningen är så kortvarig som några timmar eller en halv dag. Förseningsavgift bör därför inte tas ut om förseningen är obetydlig. En reglering som utformas på det sättet motsvarar det som gäller i fråga om sanktionsavgift när överträdelsen är obetydlig (se avsnitt 9.9).

9.15 Överklagande av sanktionsavgift och förseningsavgift

Utredningens bedömning: Det behövs ingen särskild bestämmelse om att beslut om sanktionsavgift eller förseningsavgift får överklagas.

Utredningens förslag: Det allmänna ombudet har rätt att överklaga Tullverkets beslut om sanktionsavgift och förseningsavgift.

Beslut om sanktionsavgift när tull eller annan skatt har undandragits får överklagas inom samma tidsfrist som gäller för överklagande av beslut om tull eller annan skatt än tull.

Beslut om sanktionsavgift får i andra fall överklagas inom den tidsfrist som föreskrivs i 44 § förvaltningslagen. Det gäller även beslut om förseningsavgift.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Det behövs ingen särskild reglering om rätten att överklaga

Ett beslut om att ta ut sanktionsavgift eller förseningsavgift bör kunna prövas av domstol. Den som har ålagts avgiften bör ha rätt att överklaga beslutet. Eftersom det är fråga om ett förvaltningsbeslut bör beslutet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det föreskrivs i 6 kap. 2 § första stycket 1 tullagen att Tullverkets beslut enligt tullagstiftningen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Någon särskild regel om att beslut om sanktionsavgift eller förseningsavgift får överklagas behövs därför inte.

Det allmänna ombudets rätt att överklaga

Som nämnts har det allmänna ombudet hos Tullverket enligt 6 kap. 1 § tullagen rätt att överklaga myndighetens beslut om bl.a. tulltillägg och förseningsavgift. När tulltillägg ersätts med den nya sanktionsavgiften bör regleringen ändras så att det allmänna ombudet i stället har rätt att överklaga Tullverkets beslut om sanktionsavgift. Det allmänna ombudet bör även, på samma sätt som i dag, ha rätt att överklaga Tullverkets beslut om förseningsavgift.

Tidsfristen för att överklaga ett beslut om sanktionsavgift

I 6 kap. 3 § tullagen föreskrivs en särskild tidsfrist för att överklaga ett beslut om tull eller annan skatt än tull. Regleringen innebär att ett överklagande som huvudregel ska ha kommit in till Tullverket inom tre år från den dag då tullskulden uppkom, skattskyldigheten inträdde eller den beskattningsgrundande händelsen inträffade. Om beslutet har omprövats får även omprövningsbeslutet överklagas inom treårsfristen. I 6 kap. 4–6 §§ tullagen föreskrivs att det överklagade beslutet ska omprövas av Tullverket om överklagandet inte avvisas som för sent inkommet (s.k. obligatorisk omprövning) och att handlingarna ska överlämnas till förvaltningsrätten.

Enligt 6 kap. 7 § första stycket tullagen ska bestämmelserna i 3–6 §§ också gälla överklagande av beslut om ränta, tulltillägg och förseningsavgift. Det innebär bl.a. att den särskilda tidsfristen för överklagande även gäller vid överklagande av sådana beslut. Oavsett tidsfristerna ska enligt 6 kap. 7 § andra stycket tullagen ett yrkande som avser tulltillägg och som görs av en gäldenär eller den som är skyldig att betala skatten prövas om beslutet om den tull som tulltillägget avser inte har fått laga kraft. Detsamma gäller om Tullverket eller det allmänna ombudet har framställt ett sådant yrkande till förmån för gäldenären eller den som är skyldig att betala skatten. Regleringen infördes för att skapa en gemensam ordning för överklagande, på samma sätt som vid beskattning (se prop. 1994/95:34 s. 161 f.).

Övriga beslut enligt tullagen får överklagas inom den allmänna överklagandetid som föreskrivs i 44 § förvaltningslagen. Det innebär att beslutet får överklagas inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet. Om den som överklagar är en part som företräder det allmänna får beslutet överklagas inom tre veckor från den dag då det meddelades.

Regleringen i 6 kap. 7 § första stycket tullagen bör ändras så att den särskilda tidsfristen ska gälla vid överklagande av beslut om sanktionsavgift, i stället för tulltillägg, när tull eller annan skatt har undandragits. Det beror på att sanktionsavgiften, på samma sätt som tulltillägg, föreslås ha en koppling till att det har uppkommit en tullskuld eller att skattskyldighet har inträtt (se avsnitt 9.4.1). Av samma skäl bör regleringen i 6 kap. 7 § andra stycket tullagen ändras. I stället för tulltillägg bör regleringen avse sanktionsavgift när tull eller annan skatt har undandragits.

Sanktionsavgift på övriga grunder förutsätter inte att det har uppkommit någon tullskuld eller att skattskyldighet har inträtt (se avsnitt 9.5 och 9.6). Överklagandefristen kan därför inte kopplas till tiden för uppkomst av en skyldighet att betala tull eller skatt. Det saknas i de fallen skäl att ha någon annan reglering om överklagandetid än den allmänna treveckorsfrist som gäller enligt 44 § förvaltningslagen.

Regleringen i 6 kap. 7 § första stycket tullagen bör ändras även på så sätt att reglerna om omprövning av det överklagade beslutet och om överlämnande av handlingar ska gälla vid överklagande av beslut om sanktionsavgift, i stället för tulltillägg. Det är en följd av att tulltillägg ersätts med sanktionsavgift.

Tidsfristen för att överklaga ett beslut om förseningsavgift

När det gäller förseningsavgift kan det ifrågasättas om det finns skäl för den särskilda överklagandefrist som föreskrivs i 6 kap. 3 § och 7 § första stycket tullagen. Regleringen innebär att ett beslut om förseningsavgift får överklagas inom tre år från det att tullskulden uppkom, skattskyldigheten inträdde eller den beskattningsgrundande händelsen inträffade. I dag är den särskilda överklagandefristen tillämplig på beslut om tull, ränta, tulltillägg och förseningsavgift. Det nyss nämnda förslaget innebär dock att den allmänna treveckorsfrist

som föreskrivs i 44 § förvaltningslagen ska gälla för överklagande av beslut om sanktionsavgift, dock inte sanktionsavgift som grundas på att tull eller annan skatt har undandragits. Gemensamma tidsfrister är alltså inte längre ett skäl för att den särskilda överklagandefristen ska gälla i fråga om förseningsavgift.

Det är svårt att se några bärande skäl för att ett beslut om förseningsavgift ska kunna överklagas under så lång tid som tre år efter det att en tullskuld har uppkommit eller skattskyldighet har inträtt. Utredningen bedömer att det saknas skäl att ha någon annan reglering om överklagandetid än den allmänna treveckorsfrist som gäller enligt förvaltningslagen. Regleringen i 6 kap. 7 § första stycket tullagen bör därför ändras så att den särskilda överklagandefristen inte ska gälla i fråga om förseningsavgift.

9.16 Vitesföreläggande

9.16.1 När ett föreläggande får förenas med vite

Utredningens förslag: Regleringen om när Tullverket får förena ett föreläggande med vite flyttas till det kapitel i tullagen där straff och andra sanktioner regleras. Det görs inte några ändringar i sak.

Skälen för utredningens förslag: Bestämmelser om när Tullverket får förena ett föreläggande med vite finns i 7 kap. 5 § tullagen. Som redovisats i avsnitt 4.2.3 är ett sådant fall när Tullverket med stöd av tullagstiftningen förelägger någon att vidta en åtgärd som behövs för myndighetens kontrollverksamhet. Ett annat är när någon inte har lämnat en uppgift som krävs enligt tullagstiftningen och Tullverket ålägger vederbörande att göra det. Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att delar av regleringen ska flyttas till den föreslagna tullbefogenhetslagen (SOU 2022:48 s. 190, 600 f. och 763).

Regleringen finns i dag bland de särskilda bestämmelserna i 7 kap. tullagen. Som nämnts kan vite tjäna både som ett påtryckningsmedel (vitesföreläggande) och som en sanktion mot den som trots vitesföreläggandet inte fullgör sina skyldigheter. Regeringen har i andra sammanhang uttryckt att vite har karaktär av straff (se t.ex. prop. 2021/22:18 s. 64). Det är därför naturligt att bestämmelserna place-

ras i anslutning till övriga sanktionsbestämmelser. Mot den bakgrunden bör regleringen i 7 kap. 5 § tullagen, i sin lydelse enligt förslaget i delbetänkandet, flyttas till det kapitel i tullagen där straff och andra sanktioner regleras (se avsnitt 16.3 om ett nytt kapitel i tullagen). Det har inte kommit fram att det krävs några ändringar i sak.

9.16.2 Förbud mot att utfärda vitesföreläggande

Utredningens förslag: Förbudet mot att förena ett föreläggande med vite ska gälla om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas eller dennes ställföreträdare har begått en gärning som kan leda till sanktionsavgift.

Skälen för utredningens förslag: I 7 kap. 6 § tullagen föreskrivs ett förbud mot att förena ett föreläggande med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas vite eller dennes ställföreträdare har begått en gärning som är straffbelagd eller som kan leda till tulltillägg och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Som har redovisats i avsnitt 4.2.3 ger förbudet uttryck för den rätt till passivitet som följer av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen, dvs. rätten att förbli tyst och att inte behöva belasta sig själv. En bestämmelse med motsvarande innebörd finns i 44 kap. 3 § skatteförfarandelagen.

Utredningen har föreslagit att en ny sanktionsavgift ska ersätta regleringen om tulltillägg. För att säkerställa att rätten till passivitet alljämt ska gälla bör förbudet mot vitesföreläggande gälla i fråga om sanktionsavgift på samma sätt som i fråga om tulltillägg. Det har inte kommit fram att regleringen i 7 kap. 6 § tullagen behöver ändras i sak på något annat sätt. Den bör dock flyttas till det kapitel i lagen som reglerar straff och andra sanktioner. Bestämmelsen bör också justeras redaktionellt.

10 Sanktionssystemet och Europakonventionen

10.1 Krav på rättssäkerhetsgarantier

Utredningens bedömning: Systemet med sanktionsavgift uppfyller Europakonventionens krav på rättssäkerhetsgarantier. Tillgången till rättegångsbiträde är säkerställd genom den rätt till kostnadsersättning eller rättshjälp som redan finns.

Skälen för utredningens bedömning

Sanktionsavgiftssystemet uppfyller kraven på rättssäkerhetsgarantier

Sanktionsavgift är en straffliknande ekonomisk sanktion med ett avskräckande och bestraffande syfte. Som nämnts har utgångspunkten i flera propositioner därför varit att sanktionsavgifter är att betrakta som straff i Europakonventionens mening (se exempelvis prop. 2017/18:165 s. 67, prop. 2021/22:18 s. 63 och prop. 2021/22:148 s. 166). Ett sanktionsavgiftssystem ska alltså utformas på ett sådant sätt att de rättssäkerhetsgarantier som följer av artikel 6 i konventionen är uppfyllda. Utredningen har ingen annan uppfattning och behöver därför ta ställning till om förslagen lever upp till dessa garantier.

Den som sanktionsavgiften ska tas ut av ska, som framgår av avsnitt 9.12.2, underrättas om grunderna för beslutet och få tillfälle att framföra sin ståndpunkt innan beslut om sanktionsavgift fattas. Tullverket har bevisbördan för att det är fråga om en överträdelse som kan leda till sanktionsavgift. Ansvaret är visserligen strikt, men det finns möjlighet att avstå från att ta ut sanktionsavgift eller att sätta ned avgiften helt eller delvis. Den som åläggs sanktionsavgift

har rätt till domstolsprövning och rätt att överklaga domstolens beslut, se avsnitt 9.15. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att den föreslagna regleringen väl uppfyller Europakonventionens krav på rättssäkerhetsgarantier. Förbudet mot dubbelprövning behandlas i det följande.

Tillgången till rättegångsbiträde är säkerställd

Tillgång till rättegångsbiträde är en viktig del av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Rätten till rättegångsbiträde säkerställer faktisk tillgång till rättslig prövning för den som inte har tillräckliga ekonomiska medel för att täcka rättegångskostnaderna. Enligt artikel 6.3 i Europakonventionen är det en minimirättighet för den som är anklagad för brott att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han eller hon själv utsett eller att, när han eller hon saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, få ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar. En bestämmelse med liknande innebörd finns i artikel 47.3 i EU:s rättighetsstadga. Utredningen behöver ta ställning till om rätten till rättegångsbiträde är garanterad i fråga om den nya sanktionsavgift som föreslås.

I ett ärende eller mål om sanktionsavgift kan den enskilde ha rätt till ersättning för kostnader för ombud, biträde eller utredning enligt regleringen i 7 kap. 9 § tullagen och 43 kap. skatteförfarandelagen (se förslaget till ändring i 7 kap. 9 § tullagen i avsnitt 16.4). För ersättning krävs enligt 43 kap. 1 § skatteförfarandelagen att den sökandes yrkanden bifalls helt eller delvis, att ärendet eller målet avser en fråga som är av betydelse för rättstillämpningen, eller att det finns synnerliga skäl för ersättning. Rätten till kostnadsersättning har dock vissa begränsningar enligt 43 kap. 2–5 §§ skatteförfarandelagen. En sådan begränsning är att ersättning enligt 43 kap. 4 § inte får beviljas för kostnader som har ersatts eller kan komma att ersättas med stöd av någon annan författning eller enligt avtal. Med ersättning enligt någon annan författning avses främst regleringen i rätts-hjälpslagen (1996:1619). Ersättning enligt avtal tar främst sikte på ersättningar från rättsskyddsförsäkringar eller liknande.

Rättshjälp kan beviljas enligt rättshjälpslagen. Det krävs att de allmänna förutsättningarna för rättshjälp är uppfyllda. En sådan förut-

sättning är att det enligt 8 § ska vara rimligt att staten bidrar till kostnaderna med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt. Det krävs dessutom enligt 9 § att den rättssökande inte har någon rättsskyddsförsäkring eller liknande rättsskydd. Angelägenheten ska vidare inte omfattas av någon begränsning i rätten till rättshjälp. En sådan begränsning är att rättshjälp enligt 11 § endast får beviljas om det finns särskilda skäl i en angelägenhet som rör tullar, skatter eller avgifter. Rättshjälp beviljas främst för fysiska personer och dödsbon. Näringsidkare kan beviljas rättshjälp i den begränsade omfattning som föreskrivs i 13 § rättshjälplagen. Det krävs att det rör sig om en angelägenhet som har uppkommit i näringsverksamheten och att det finns särskilda skäl med hänsyn till verksamhetens art och begränsade omfattning, näringsidkarens ekonomiska och personliga förhållanden och omständigheterna i övrigt.

Begränsningarna i rättshjälplagen innebär att det endast i undantagsfall torde bli aktuellt med rättshjälp i ärenden eller mål om sanktionsavgift. Regleringen om kostnadsersättning bedöms dock, tillsammans med den rätt till rättshjälp som kan finnas i särskilda fall, vara tillräcklig för att säkerställa rätten till rättegångsbiträde.

10.2 Förbudet mot dubbelprövning

10.2.1 Innebörden av dubbelprövningsförbudet

Som framgått av redovisningen i avsnitt 4.2.4 föreskrivs förbud mot dubbelprövning dels i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen, dels i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga. Dubbelprövningsförbudet innebär att samma person inte ska kunna lagföras eller straffas två gånger för samma brott. Förbudet hindrar emellertid inte att flera straff döms ut för samma brott. Det som förbudet avser att förhindra är att samma gärning provas på nytt, dvs. vid olika tillfällen.

10.2.2 Dubbelprövningsförbudet på skatteområdet

Bakgrund

Sedan den 1 januari 2016 kommer dubbelprövningsförbudet till uttryck i systemet med skattetillägg och skattebrott. Regleringen infördes för att säkerställa att samma person inte riskerar att straffas eller prövas för samma gärning i två olika förfaranden. Syftet var att stärka rättssäkerheten i skatteförfarandet (se prop. 2014/15:131 s. 1). I korthet innebär regleringen följande.

Hinder mot dubbelprövning

I 49 kap. 10 b § skatteförfarandelagen föreskrivs att Skatteverket inte får besluta om skattetillägg om åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller åtalsunderlåtelse har meddelats i fråga om samma felaktighet eller passivitet och samma fysiska person. Omvänt får åklagare enligt 13 b § första stycket skattebrottslagen inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse om Skatteverket har fattat beslut om skattetillägg för samma felaktighet eller passivitet och samma person. Även i ett tidigare skede finns det en regel i 49 kap. 10 a § skatteförfarandelagen som hindrar Skatteverket från att besluta om skattetillägg. Den gäller om myndigheten har gjort en brottsanmälan till åklagare eller om förundersökning har inletts på något annat sätt. Det hindret är dock tillfälligt. Skatteverket får ta ut skattetillägg om åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning eller lägga ned förundersökningen eller om felaktigheten eller passiviteten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte heller har prövats slutligt.

Åtalsprövning

Enligt 13 § skattebrottslagen får åtal för skatteförseelse bara väckas om det är påkallat av särskilda skäl. Bestämmelsen om särskild åtalsprövning gäller även för skattebrott, vårdslös skatteuppgift och skatteavdragsbrott i de fall där det undandragna skattebeloppet understiger två prisbasbelopp och en felaktighet eller passivitet som skulle omfattas av åtalet även kan läggas till grund för beslut om skattetillägg för samma person.

Ett samlat sanktionsförfarande

Genom lagen om talan om skattetillägg i vissa fall har det införts ett samlat sanktionsförfarande i allmän domstol. När åklagaren väcker åtal för brott mot skattebrottslagen får åklagaren samtidigt begära att skattetillägg tas ut av den som åtalet riktas mot, om skattetillägget avser en felaktighet eller passivitet som omfattas av åtalet. Domstolen prövar alltså frågan om skattetillägg i samma rättegång som talan om ansvar för brottet.

10.2.3 Ingen motsvarande reglering på tullområdet

Systemet med tulltillägg och tullrelaterade brott

Den utredning som föregick den särskilda regleringen på skatteområdet diskuterade om motsvarande bestämmelser borde införas i tullrätten. Utredningen om rättssäkerhet i skatteförfarandet föreslog i princip motsvarande ändringar i systemet med tulltillägg och tullrelaterade brott som i systemet med skattetillägg och skattebrott (se Förbudet mot dubbla förfaranden och andra rättssäkerhetsfrågor i skatteförfarandet, SOU 2013:62). I betänkandet anfördes att likheterna mellan skattetillägg och tulltillägg är stora och att det därför finns risk att en felaktighet eller passivitet som leder både till tulltillägg och till ett straffrättsligt förfarande kan ifrågasättas i förhållande till dubbelprövningsförbudet på samma sätt som har varit fallet med skattetillägg (SOU 2013:62 s. 226).

I propositionen bedömde regeringen emellertid att sanktionerna på tullområdet borde ses över i ett senare sammanhang. Ett viktigt skäl var ett pågående lagstiftningsarbete inom EU, nämligen ett förslag till direktiv om sanktioner på tullområdet (COM, 2013, 884 Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om en unionsrättslig ram för tullrättsliga överträdelse och sanktioner). Det ansågs dessutom inte finnas ett lika trängande behov av ändringar på tullområdet som på skatteområdet. Regeringen anförde bl.a. att det på tullområdet är mycket sällan som samma person riskerar att prövas för två sanktioner i olika förfaranden. Det framhölls att tulltillägg sällan påförs fysiska personer och att åtal för brott väcks mot fysiska personer. Reglerna om företrädaransvar i 59 kap. skatteförfarandelagen, som kan tillämpas för skattetillägg, gäller vidare inte

för tulltillägg. Det innebär att en företrädare inte kan bli personligt betalningsansvarig för ett tulltillägg som påförts ett företag. Regeringen uttalade att det talade för att en förändrad reglering om dubbelprövningsförbudet borde utformas på ett annat sätt på tullområdet än på skatteområdet (prop. 2014/15:131 s. 65 f.).

Det finns fortfarande ingen reglering

I förarbetena till den nuvarande tullagen gjorde regeringen samma bedömning som i nyssnämnda proposition, dvs. att sanktionerna på tullområdet bör ses över, men i ett senare sammanhang. Dubbelprövningsförbudet hade inte heller behandlats i det betänkande som föregick propositionen (En ny svensk tullagstiftning, SOU 2015:5).

Något uttryckligt förbud mot dubbelprövning har alltså inte införts inom tullrätten. Det finns emellertid vissa andra regler som bör nämnas i sammanhanget. I 31 § smugglingslagen finns en åtalsprövningsregel som föreskriver att åtal för tullbrott, ringa tullbrott, försök till tullbrott eller vårdslös tullredovisning som kan leda till att tulltillägg påförs bara får väckas om det är påkallat av särskilda skäl. Utredningen har i avsnitt 8.3.2 föreslagit att en bestämmelse med motsvarande innebörd ska tas in i tullagen när reglerna om tullbrott flyttas dit. Vidare kan enligt 5 kap. 17 § första stycket 4 tullagen den som fällt till ansvar för brott mot smugglingslagen helt eller delvis befrias från tulltillägg.

Det bör påpekas att förslaget till direktiv om sanktioner på tullområdet inte har antagits av EU.

10.2.4 Dubbelprövningsförbudet på några andra områden

Förbud mot dubbelprövning har förts in i lagstiftningen på ett flertal områden under senare år. Regleringen i 10 kap. 7 a § djurskyddslagen tydliggör exempelvis att straff och sanktionsavgift inte kan komma i fråga för samma överträdelse. Det föreskrivs i paragrafen att det inte får dömas till ansvar enligt vissa straffbestämmelser i lagen om gärningen kan leda till en sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Bestämmelsen är utformad med hänsyn till att det skett en sanktionsväxling på djurskyddsområdet på så sätt att de gärningar som kan leda till sanktionsavgift inte

längre ska vara kriminaliserade (jfr prop. 2021/22:18 s. 62 f.). Det är alltså fråga om en annan typ av sanktionsreglering än den som gäller på tullområdet och skatteområdet. En liknande bestämmelse har införts i 42 § andra stycket växtskyddslagen. Även på det området är utgångspunkten att överträdelser som kan leda till sanktionsavgift inte ska vara straffbelagda. Det påpekas i förarbetena att en åtalsprövningsregel inte hindrar en dubbelprövning i alla situationer (prop. 2021/22:148 s. 166 f.).

Enligt 7 kap. 3 § 2 och 3 lagen om nationella järnvägssystem får en sanktionsavgift enligt lagen inte beslutas för en överträdelse för vilken straff eller en annan sanktion har beslutats enligt någon annan författning, eller som omfattas av ett väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse enligt någon annan författning. Även på det området har det gjorts en sanktionsväxling från straffbestämmelser till sanktionsavgifter. I förarbetena påpekas dock att möjligheten att utkräva straffrättsligt ansvar enligt brottsbalken kvarstår även med en sanktionsväxling. Om straffrättsligt ansvar utkrävs, bör dock inte sanktionsavgift få tas ut för samma gärning (prop. 2021/22:83 s. 414).

På flera områden har det även införts bestämmelser som avser att hindra att straff och vite respektive sanktionsavgift och vite kan beslutas för samma brott (se t.ex. 10 kap. 7 § djurskyddslagen, 42 § första stycket och 48 § växtskyddslagen och 7 kap. 2 § 1 och 8 kap. 1 § första stycket lagen om nationella järnvägssystem). Det framhålls i förarbetena att även vite har karaktär av straff i Europakonventionens mening (se bl.a. prop. 2021/22:18 s. 64 och prop. 2021/22:148 s. 167).

Det sanktionsavgiftssystem som regleras i brottsdatalagen innehåller inte något uttryckligt förbud mot dubbelprövning. Det anförs i förarbetena att förbudet mycket sällan, om ens någonsin, skulle behöva tillämpas. Om det mot förmodan skulle bli fallet gäller Europakonventionen som svensk lag (se prop. 2017/18:232 s. 337 f.). Det kan tillfogas att den sanktionsavgift som regleras i brottsdatalagen inte är resultatet av avkriminalisering och att ytterst få straffbestämmelser skulle kunna tillämpas på de överträdelser som sanktionsavgiften träffar.

10.3 Det behövs en reglering som hindrar dubbelprövning

10.3.1 Risken för dubbelprövning

Utredningens bedömning: Risken för dubbelprövning motiverar en särskild reglering.

Skälen för utredningens bedömning

Det finns risk för dubbelprövning

Som redan nämnts är utgångspunkten att sanktionsavgifter betraktas som straff i Europakonventionens mening. Om en sanktionsavgift och ett annat straff skulle påföras för samma brott i olika förfaranden skulle det därför kunna strida mot dubbelprövningsförbudet.

På tullområdet finns det en viss risk för dubbla sanktioner för samma brott. Ett exempel är om en införselreglerad vara, exempelvis ett läkemedel, förs in i Sverige från ett tredjeland utan att anmälas. Det kan finnas förutsättningar för att ta ut sanktionsavgift, exempelvis på den grunden att tull har undandragits det allmänna. Samtidigt kan straffrättsligt ansvar aktualiseras, t.ex. ansvar för smuggling, tullbrott eller tullförseelse. Ett annat exempel är om en oriktig uppgift lämnas i en tulldeklaration. Även i det fallet kan det finnas förutsättningar för att ta ut sanktionsavgift, samtidigt som ansvar för t.ex. tullbrott också kan aktualiseras. Ett ytterligare exempel är om ett fartyg avgår med exportvaror innan varorna har frigjorts. Det kan leda till sanktionsavgift på den grunden att en vara har undandragits från tullövervakning. Om varan omfattas av en restriktion vid utförsel kan ansvar för smuggling eller brott mot lagen om vissa internationella sanktioner aktualiseras. Ansvar för tullförseelse kan också komma i fråga.

Sanktionsavgift ska enligt utredningens förslag beslutas av Tullverket med möjlighet att överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol. Straffrättsligt ansvar prövas som huvudregel av allmän domstol på talan av åklagare. Sanktionerna påförs alltså i skilda förfaranden. En sådan ordning – med parallella sanktionssystem – förekommer sedan länge inom både tullrätten och skatterätten. Det är således inte något som är främmande i svensk rätt. Även om en ord-

ning av det slaget är godtagbar måste det säkerställas att samma person inte döms till straffrättsligt ansvar och påförs sanktionsavgift för samma handlande i olika förfaranden. Risken för dubbelprövning får, på det aktuella området, betraktas som större än på de områden där sanktionssystemet är konstruerat så att en överträdelse normalt kan leda till antingen en administrativ eller en straffrättslig sanktion.

Risken för dubbelprövning motiverar en särskild reglering

Det finns mot den nu angivna bakgrunden skäl som talar för att förbudet mot dubbelprövning bör komma till uttryck i lagstiftningen på tullområdet. För att en reglering av det slaget ska vara motiverad bör det emellertid finnas en konkret risk för att förbudet överträds. Om regleringen aldrig eller mycket sällan skulle behöva tillämpas finns det knappast skäl för den. Det bör framhållas att förbudet mot dubbelprövning gäller, oberoende av om det kommer till uttryck i lagstiftningen på tullområdet, eftersom Europakonventionen gäller som lag i Sverige.

Frågan bör alltså ställas om det i realiteten kommer att inträffa att samma person straffas eller prövas för samma brott i två olika förfaranden. Som konstaterats i avsnitt 9.7.2 kan den nya sanktionsavgiften förväntas träffa juridiska personer i avsevärt högre utsträckning än fysiska personer. Till skillnad från det som gäller i fråga om skattetillägg kan inte reglerna i 59 kap. skatteförfarandelagen om företrädaransvar aktualiseras. En företrädare för en juridisk person kan enligt 2 kap. 18 § tullagen bli personligt betalningsansvarig för tull som påförts den juridiska personen, men inte för tulltillägg. Företrädaransvar kommer inte heller att aktualiseras i fråga om den nya sanktionsavgiften. Det innebär att sanktionsavgiften normalt kan förväntas träffa juridiska personer medan straffrättsligt ansvar träffar fysiska personer.

Utredningen bedömer mot den bakgrunden att risken för att en person både straffas och påförs sanktionsavgift för samma felaktighet eller passivitet är liten på tullområdet. I undantagsfall kan det emellertid inträffa, exempelvis om den som har gjort fel är en enskild näringsidkare. Den åtalsprövningsregel som behandlas i det följande hindrar inte en dubbelprövning. Vidare ska Tullverket och domstolarna beakta förbudet mot dubbelprövning om en situation av det

slaget skulle uppstå. Lagstiftningen bör emellertid i den mån det är möjligt verka för att minska risken för dubbelprövning (jfr prop. 2021/22:18 s. 63 och prop. 2021/22:148 s. 166 f.). Utredningen anser därför att det bör införas en reglering som hindrar dubbelprövning, särskilt mot bakgrund av att den nya sanktionsavgiften kommer att kunna påföras i betydligt fler situationer än tulltillägg.

10.3.2 Dubbelprövningsförbud vid straffsanktion

Utredningens förslag: Det införs regler i tullagen och smugglingslagen som förhindrar att samma person döms för brott och prövas för sanktionsavgift i två olika förfaranden avseende samma felaktighet eller passivitet. En motsvarande reglering hindrar att någon döms till ansvar eller påförs sanktionsavgift eller förseningsavgift för en felaktighet eller passivitet som omfattas av ett vitesföreläggande, om samma felaktighet eller passivitet ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet. Den nuvarande regleringen i 7 kap. 7 § tullagen tas bort.

Skälen för utredningens förslag

Regler som hindrar sanktionsavgift och straffansvar för samma sak

Det bör alltså införas regler i tullagen och smugglingslagen som säkerställer att samma person inte riskerar att prövas för samma felaktighet eller passivitet i två olika förfaranden. Det är lämpligt att det görs med reglerna i skattebrottslagen och skatteförfarandelagen som förebild. På tullområdet bör det föreskrivas att åklagaren inte får väcka åtal eller vidta andra åtgärder som innebär en slutlig skuldprövning, om Tullverket dessförinnan har beslutat om sanktionsavgift i fråga om samma felaktighet eller passivitet avseende samma fysiska person. Omvänt får inte Tullverket besluta om sanktionsavgift om åklagaren har väckt åtal eller vidtagit andra åtgärder som innebär en slutlig skuldprövning i fråga om samma felaktighet eller passivitet avseende samma fysiska person. Även vissa andra åtgärder som åklagaren eller förundersökningsledaren vidtar ska utgöra hinder, men i de fallen kan hindret senare upphöra. Reglerna bör gälla i

fråga om brott enligt tullagen, lagen om vissa internationella sanktioner eller smugglingslagen.

Den föreslagna regleringen innebär en vägvalsmodell, dvs. att den ena formen av sanktion hindrar den andra sanktionsformen och en andra prövning för samma felaktighet eller passivitet. Vid en viss tidpunkt blir det fråga om att välja antingen sanktionsavgift eller en prövning om ansvar för brott för en fysisk person, även om felaktigheten eller passiviteten i sig kan utgöra grund för såväl sanktionsavgift som straffrättsligt ansvar. Förslaget motsvarar den ordning som i praktiken tycks tillämpas i dag i fråga om tulltillägg och straffrättsligt ansvar, eftersom förbudet i Europakonventionen mot dubbelprövning respekteras. En uttrycklig reglering blir emellertid tydligare och kan underlätta Tullverkets och domstolarnas tillämpning av förbudet. Regleringen minskar också risken för att samma felaktighet eller passivitet prövas i separata förfaranden.

Bör reglerna omfatta anmälan om brott enligt skattebrottslagen?

Enligt 49 kap. 10 a § skatteförfarandelagen utgör en anmälan till åklagare om brott enligt 17 § skattebrottslagen hinder mot att skattetillägg tas ut. Frågan har väckts om det behövs en motsvarande bestämmelse i tullagen.

Regleringen i 17 § skattebrottslagen innebär att förvaltningsmyndigheter som handlägger frågor om skatter eller avgifter ska göra en anmälan till åklagare så snart det finns anledning att anta att brott enligt lagen har begåtts. Det gäller dock inte om det kan antas att brottet inte kommer att medföra påföljd enligt skattebrottslagen eller om anmälan av annat skäl inte behövs.

Tullverket handlägger frågor om skatter och avgifter och ska därför tillämpa 17 § skattebrottslagen. Om det i Tullverkets verksamhet finns anledning att anta att ett brott enligt skattebrottslagen har begåtts rör det sig normalt om brott som myndigheten får inleda förundersökning om. Tullverket har nämligen enligt 1 § fjärde stycket smugglingslagen rätt att inleda förundersökning om vissa brott enligt skattebrottslagen, om brottet rör underlåtenhet att lämna deklARATION enligt en viss bestämmelse i skatteförfarandelagen (se även 8 kap. 1 § 12 förslaget till tullbefogenhetslag i SOU 2022:48). De brott som avses är skattebrott, skatteförseelse och grovt skattebrott

i de fall där det rör sig om underlåtenhet att i en särskild skattedeklaration redovisa skatt på alkoholvaror, tobaksvaror eller energiprodukter från andra EU-medlemsstater. Om en brottsmisstanke av det slaget uppkommer i Tullverkets verksamhet behöver någon anmälan till åklagare inte göras. Det följer av att någon anmälningsskyldigheten inte gäller ”om anmälan av annat skäl inte behövs”. Det kan i och för sig inträffa att Tullverket gör en anmälan till åklagare om brott enligt skattebrottslagen som inte omfattas av myndighetens rätt att inleda förundersökning. Det rör sig emellertid om undantagsfall, eftersom straffbestämmelserna i skattebrottslagen enligt 1 § andra stycket den lagen är subsidiära i förhållande till straffbestämmelserna om bl.a. tullbrott i smugglingslagen. Om ett sådant fall ändå skulle uppstå bedöms det sällan, om någonsin, vara fråga om gärningar som även kan leda till att sanktionsavgift tas ut. Det behövs mot den bakgrunden inte någon regel i tullagen som anger att sanktionsavgift inte får tas ut om felaktigheten eller passiviteten redan ligger till grund för en anmälan enligt 17 § skattebrottslagen. Om en sådan situation någon gång ändå skulle inträffa ska förbudet mot dubbelprövning självfallet tillämpas.

Åtalsprövningsregeln bör inte ändras

I 31 § första stycket 2 smugglingslagen finns en åtalsprövningsregel som föreskriver att åtal för tullbrott, ringa tullbrott, försök till tullbrott eller vårdslös tullredovisning som kan leda till att tulltillägg påförs bara får väckas om det är påkallat av särskilda skäl. Utredningen har i avsnitt 8.3.1 föreslagit att bestämmelsen ska flyttas till tullagen, när den övriga regleringen om tullbrott flyttas dit. Innebörden i åtalsprövningsregeln är att brotten i fråga bara ska prövas i straffrättslig ordning om den administrativa sanktionen framstår som en från allmän synpunkt otillräcklig reaktion på handlandet (se prop. 1999/2000:124 s. 178). Förslaget om förbud mot dubbelprövning innebär att det vid en viss tidpunkt blir fråga om antingen en prövning om ansvar för brott eller om sanktionsavgift. Åtalsprövningsregeln kan möjligen ge viss vägledning om vilken sanktion som ska väljas. Den aktualiseras emellertid vanligtvis först i ett sent stadium av det straffrättsliga förfarandet. Den gäller vidare bara i fråga om de brott som omfattas av bestämmelsen.

Som tidigare nämnts kan det inträffa att en person riskerar både straff för smuggling eller tullförseelse och sanktionsavgift för samma felaktighet eller passivitet. Åtalsprövningsregeln ger inte något svar på vilken sanktion som ska väljas om en situation av det slaget skulle uppstå. En åtalsprövningsregel har en annan funktion, nämligen att ge åklagaren vägledning i frågan om ett visst brott är av den karaktären att det bör lagföras. Det är alltså i första hand en processekonomisk bestämmelse. Den fyller en viktig funktion för att avgränsa fall som inte bör tas upp i domstol eller föranleda strafföreläggande. Det kan övervägas om även grovt tullbrott bör omfattas av åtalsprövningsregeln. Grovt tullbrott får dock betraktas som så allvarligt att det inte bör krävas särskilda skäl för åtal. Åtalsprövningsregeln bör mot den bakgrunden inte ändras.

Särskilt om vite

Vite har också karaktär av straff och kan aktualisera en tillämpning av dubbelprövningsförbudet. I 5 kap. 1 a § tullförordningen föreskrivs att om Tullverket avser att utfärda vitesföreläggande enligt tulllagen, ska på myndighetens begäran upplysning lämnas om huruvida det i den brottsbekämpande verksamheten finns uppgifter som innebär att vite enligt 7 kap. 6 § den lagen inte får föreläggas.

Det finns en viss risk att ett vitesföreläggande kan omfatta en felaktighet eller passivitet som även kan leda till straffrättsligt ansvar, sanktionsavgift eller förseningsavgift. Ett exempel är om en uppgift i en tulldeklaration har utelämnats och deklaranten har förelagts vid vite att komplettera deklarationen med uppgiften. Om föreläggandet inte följs kan Tullverket inleda en process om att vitet ska dömas ut. Även sanktionsavgift eller ansvar för exempelvis tullbrott skulle kunna komma i fråga.

Det bör mot den nu angivna bakgrunden införas ett uttryckligt förbud i tullagen mot att döma till straffrättsligt ansvar eller besluta om sanktionsavgift eller förseningsavgift för en felaktighet eller passivitet som omfattas av ett vitesföreläggande. Högsta domstolen har slagit fast att det inte enbart är ett slutligt avgörande som utgör ett hinder mot ett andra förfarande. Även en pågående prövning utgör ett sådant hinder (se bl.a. NJA 2013 s. 502, ”Juniavgörandet”). Förbudet bör alltså förhindra att det döms till ansvar för brott eller att

sanktionsavgift eller förseningsavgift tas ut om samma felaktighet eller passivitet har medfört att vite har dömts ut eller att en process om att döma ut vite har inletts. Att ett vitesföreläggande har överträtts bör inte ha någon betydelse i sig. Som redan nämnts finns det bestämmelser med motsvarande innebörd på ett flertal andra sanktionsområden.

Det föreskrivs i 7 kap. 7 § tullagen att den som har överträtt ett vitesföreläggande inte ska dömas till ansvar för tullförseelse för en gärning som omfattas av föreläggandet. Paragrafen syftar till att undvika kumulation av straff (prop. 1999/2000:126 s. 159 och 282). För att undvika dubbelreglering bör bestämmelsen tas bort när det nu föreslagna, mer generella, förbudet mot dubbelprövning införs.

10.3.3 Dubbelprövningsförbud vid administrativ sanktion

Utredningens förslag: Det införs regler i tullagen som förhindrar att samma person drabbas av fler än en administrativ sanktion för samma felaktighet eller passivitet.

Skälen för utredningens förslag: Förslaget om ett uttryckligt förbud mot dubbelprövning tar sikte på fysiska personer. Ett liknande problem kan uppstå framför allt när det gäller juridiska personer och administrativa sanktioner.

Utredningens förslag innebär att det kan vara möjligt att besluta om mer än en administrativ sanktion för samma felaktighet eller passivitet avseende samma fysiska eller juridiska person. Vissa överträdelser kan nämligen leda till både sanktionsavgift och förseningsavgift eller till att ett beviljat tillstånd återkallas, tillfälligt dras in eller ändras enligt artikel 23 i tullkodexen. Ett exempel är förseningsavgift som enligt förslaget i avsnitt 9.14 kan tas ut av en tillståndshavare som inte i rätt tid ger in avräkningsnota enligt artikel 175.1 i kompletteringsförordningen. Underlåtenhet att lämna avräkningsnota i rätt tid kan även leda till sanktionsavgift på den grunden att en skyldighet enligt ett tillstånd inte har fullgjorts. I vissa fall kan underlåtenhet att lämna avräkningsnota tänkas leda till att ett beviljat tillstånd återkallas, tillfälligt dras in eller ändras. Ett annat exempel är om en tillståndshavare inte håller lämplig bokföring i en form som godkänns av tullmyndigheterna enligt artikel 214.1 i tullko-

dexen. Även det kan leda till sanktionsavgift på den grunden att en skyldighet enligt ett tillstånd inte har fullgjorts. Underlåtenheten kan även tänkas leda till att tillståndet återkallas, tillfälligt dras in eller ändras.

Avsikten med utredningens förslag om ett nytt sanktionssystem är inte att en och samma överträdelse ska leda till mer än en sanktion avseende samma person. Även i dessa fall bör det göras ett vägval så att det antingen blir fråga om förseningsavgift, sanktionsavgift eller ett beslut i fråga om ett beviljat tillstånd. Risken för att förbudet mot dubbelprövning överträds bedöms visserligen vara liten. Det beror på att beslut om tillstånd fattas av Tullverket liksom – enligt utredningens förslag – både sanktionsavgift och förseningsavgift. Det bör emellertid vara tydligt att endast en sanktion ska väljas för en enskild överträdelse. Det bör därför i den nya lagstiftningen tas in en bestämmelse som hindrar att samma juridiska eller fysiska person påförs både sanktionsavgift och förseningsavgift för samma passivitet. Det bör även förhindras att sanktionsavgift eller förseningsavgift tas ut om den felaktighet eller passivitet som kan leda till avgiften redan omfattas av ett beslut om återkallelse, tillfällig indragning eller ändring av ett tillstånd, om sanktionsavgiften eller förseningsavgiften avser samma person som beslutet om tillstånd gäller.

10.4 Ett samlat sanktionsförfarande bör inte införas

Utredningens bedömning: Något samlat sanktionsförfarande i allmän domstol, motsvarande det som gäller i skatteförfarandet, bör inte införas för sanktionsavgift och tullrelaterade brott.

Skälen för utredningens bedömning

En särskild reglering på skatteområdet

De regler som nyss föreslagits innebär som nämnts hinder mot dubbla sanktioner, och även hinder mot en andra prövning avseende samma felaktighet eller passivitet. Vid en viss tidpunkt blir det fråga om att tillämpa antingen en sanktionsavgift eller en prövning om ansvar för brott.

På skatteområdet har en sådan vägvalsmodell ansetts leda till en otillfredsställande olikbehandling. Enbart skattetillägg har bedömts vara en otillräcklig sanktion i vissa fall av skatteundandragande (prop. 2014/15:131 s. 71 f.). Genom lagen om talan om skattetillägg i vissa fall har det därför införts regler om ett samlat sanktionsförfarande i allmän domstol. När åklagaren väcker åtal för brott enligt skattebrottslagen får åklagaren samtidigt begära att skattetillägg tas ut av den som åtalet gäller, om skattetillägget avser en felaktighet eller passivitet som omfattas av åtalet.

Regleringen i lagen om talan om skattetillägg i vissa fall innebär att förfarandena för administrativa och straffrättsliga sanktioner knyts samman. Regleringen tillämpas i specifika skatterättsliga situationer och infördes för att lösa ett konkret problem på skatteområdet. Före Högsta domstolens praxisändring i rättsfallet NJA 2013 s. 502 (se avsnitt 4.2.4) var det nämligen relativt vanligt att enskilda behövde argumentera för i princip samma sak i en process om skattebrott och en annan process om skattetillägg. Det ledde till praktiska olägenheter och att det kunde bli svårare och dyrare för enskilda att ta tillvara sin rätt. Högsta domstolen kom i rättsfallet fram till att systemet inte var förenligt med dubbelprövningsförbudet. Det bör övervägas om en reglering, som motsvarar den som gäller på skatteområdet, bör gälla även i fråga om sanktionsavgift och tullrelaterade brott.

Något samlat sanktionsförfarande bör inte införas på tullområdet

Det finns skäl som talar mot att en motsvarande reglering bör införas på tullområdet. Lagen om talan om skattetillägg i vissa fall har som nämnts sin bakgrund i att enbart skattetillägg har ansetts vara en otillräcklig sanktion vid vissa fall av skatteundandragande. Det har förutsatts att både skattetillägg och straffrättsligt ansvar ska kunna påföras när det finns förutsättningar för det. Motsvarande resonemang har inte förts i fråga om tulltillägg och ansvar för tullrelaterade brott. Det har tvärtom förutsatts att tulltillägg tas ut av kommersiella importörer som inte kan drabbas av en straffrättslig påföljd. Som redan nämnts kan den nya sanktionsavgiften – i likhet med tulltillägg – förväntas träffa juridiska personer i avsevärt högre utsträckning än fysiska personer. Åtal för brott riktas däremot mot

fysiska personer. Det innebär att det på tullområdet kan förväntas bli mycket ovanligt att samma person kan riskera att prövas för två sanktioner i olika förfaranden. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att en reglering om ett samlat sanktionsförfarande bara skulle tillämpas i sällsynta undantagsfall, om ens någonsin. Det är enligt utredningens mening möjligt att åstadkomma ett väl avvägt sanktionssystem genom den vägvalsmodell som nyss föreslagits. Det finns mot den bakgrunden inte något behov på tullområdet av en reglering om ett samlat sanktionsförfarande i allmän domstol.

Förverkande frågor

11 Självständigt förverkande m.m.

11.1 Uppdraget

I tilläggsdirektiven till utredningen anges bl.a. att det i uppdraget ingår att utreda och ta ställning till om Tullverket ska ges möjlighet att biträda åklagare vid utredningar om självständigt förverkande och att lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2022:29 s. 6). Utredningen får även ta upp närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas och lägga fram de förslag som behövs.

En annan fråga som ingår i tilläggsdirektiven är att överväga om Tullverket ska ges möjlighet att i större utsträckning behålla förverkad egendom, t.ex. vapen eller fordon, för att använda i utbildningssyfte. Den frågan behandlas i kapitel 12.

11.2 Bakgrund

11.2.1 Förverkandelagstiftningen är under förändring

Förslag av 2020 års förverkandeutredning

I januari 2022 överlämnade 2020 års förverkandeutredning (förverkandeutredningen) betänkandet Ny förverkandelagstiftning (SOU 2021:100). Betänkandet omfattar en fullständig översyn av den lagstiftning som rör förverkande på grund av brott. Förslagen innebär bl.a. att nuvarande 36 kap. brottsbalken ska ersättas med ett nytt kapitel. Till stora delar innebär förslagen främst förtydliganden, förenklingar och en mer enhetlig lagstiftning. Förverkandeutredningen föreslår att flertalet bestämmelser om förverkande i speciallagstiftning upphävs. Det gäller emellertid inte regleringen i smugglingslagen. Förverkandeutredningen föreslår också att en helt ny förverkandeform, självständigt förverkande av brottsvinster, införs. Själv-

ständigt förverkande förutsätter inte att det kan visas att någon har begått ett konkret brott. I stället bygger den nya förverkandeformen, på samma sätt som utvidgat förverkande enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken, på en mer generell bedömning att det som begärs förverkat kan vara en brottsvinst. Medan utvidgat förverkande får beslutas om någon begår ett brott, som kan ge fyra års fängelse (det förverkandeutlösande brottet), får enligt förslaget självständigt förverkande beslutas om det kan visas att viss egendom härrör från brottslig verksamhet. Den som besitter egendomen förutsätts äga den, om det inte framgår att den tillhör någon annan.

Förverkandeutredningen föreslår vidare att en helt ny lag om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot införs. Den nya lagen ska bl.a. ersätta lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. I den nya lagen behandlas exempelvis frågor som rör utredningen vid olika former av förverkande, bland dem självständigt förverkande, och åklagares möjlighet att begära biträde av andra myndigheter med sådan utredning.

Förverkandeutredningen behandlar däremot inte administrativt förverkande, vilket förekommer i tullagstiftningen (se SOU 2022:48 s. 733 f.).

Tullverkets roll och befogenheter

Förverkandeutredningen tar, under hänvisning till denna utredning, inte ställning till om Tullverket bör anges bland de myndigheter som får biträda åklagare vid utredning om självständigt förverkande av brottsvinster (SOU 2021:100 s. 361). Den behandlar inte heller frågan om andra än allmänna åklagare bör få besluta om förverkande i vissa fall. Förverkandeutredningen pekar också på att det bör övervägas om det är lämpligare att reglera Tullverkets befogenheter direkt i den föreslagna nya lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot i stället för i smugglingslagen respektive i lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott (SOU 2021:100 s. 379).

Den fortsatta hanteringen

Förverkandeutredningens betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Det är ett omfattande reformarbete, men enligt uppgift kan förslag om en lagrådsremiss väntas inom kort.

11.2.2 Förslagen i delbetänkandet

I delbetänkandet föreslog utredningen att tullåklagare ska få besluta om förverkande enligt 3 § fjärde stycket lagen om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. av beslagtagna egendom om egendomens värde vid beslaget uppgick till mindre än ett halvt prisbasbelopp, eller om egendomen saknade saluvärde, och det är uppenbart att förutsättningarna för förverkande är uppfyllda. Samma regler som i dag föreslogs gälla vid förfarandet.

Förverkandeutredningen föreslår emellertid att lagen om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. ska upphävas (SOU 2021:100 s. 44). Bestämmelser i den lagen har i stället arbetats in i den föreslagna nya lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot. Förverkandeutredningen föreslår att 32 § smugglingslagen ändras så att tullåklagare behåller samma behörighet att besluta om förverkande som i den nuvarande regleringen. Det innebär att vissa av förslagen i delbetänkandet behöver uppdateras.

11.3 Tullverkets och tulltjänstemäns biträde till åklagare

11.3.1 Dagens reglering

I delbetänkandet redovisar utredningen närmare det som gäller i dag i fråga om Tullverkets och tulltjänstemäns skyldighet att biträda åklagare i förundersökningar (SOU 2022:48 s. 689 och 698 f.). Något förenklat innebär dagens reglering att Tullverket och tulltjänstemän är skyldiga att biträda allmän åklagare med utredningsåtgärder dels beträffande brott för vilka Tullverket har rätt att inleda förundersökning (19 och 34 §§ smugglingslagen), dels i andra fall där en tulltjänsteman har ingripit mot brott (40 § smugglingslagen), dels

avseende vissa andra brott som har tydlig koppling till Tullverkets uppdrag (36 § smugglingslagen).

Biträdesrollen innebär att en åklagare kan uppdra åt Tullverket eller en tulltjänsteman att utreda förutsättningarna för förverkande som är knutna till brottet. Åklagaren kan också uppdra åt Tullverket eller en tulltjänsteman att utreda förutsättningarna för s.k. utvidgat förverkande (36 kap. 1 b § brottsbalken) om det förverkandeutlösande brottet ingår bland de brott som Tullverket ska utreda.

11.3.2 Förslagen i delbetänkandet

Utredningen föreslår i delbetänkandet att reglerna om biträde till åklagare dels ska samlas, dels ska göras mer flexibla. Skyldigheten att biträda åklagare ska inte längre knytas till att Tullverket får inleda förundersökning, men det ska finnas en anknytning till Tullverkets verksamhet (SOU 2022:48 s. 700 f.).

11.4 Tullverkets roll vid självständigt förverkande

11.4.1 Vad är självständigt förverkande?

Syftet med självständigt förverkande

Innan utredningen går in på frågan vilken roll Tullverket bör ha vid självständigt förverkande är det nödvändigt att redovisa närmare vad den nya förverkandeformen innebär och hur den enligt förslaget ska hanteras. Med självständigt förverkande avses en helt ny form av förverkande som ska gälla utöver sedvanligt förverkande av brottsvinster och utvidgat förverkande.

Syftet med självständigt förverkande är att minska incitamenten att begå brott genom att begränsa de ekonomiska vinster som framför allt organiserad brottslighet och kriminella nätverk kan generera. Det ska göras genom att skapa förutsättningar för förverkande utan samband med en fällande brottmålsdom och utan att egendomens ursprung i ett konkret brott påvisas. Förverkande utan direkt samband med en fällande brottmålsdom har enligt förverkandeutredningen blivit vanligare internationellt (SOU 2021:100 s. 281 f.).

Förutsättningarna för självständigt förverkande

Bestämmelserna om självständigt förverkande ska enligt förslaget placeras i det nya 36 kap. i brottsbalken. Självständigt förverkande ska beslutas om det visas att viss egendom härrör från brottslig verksamhet. Förverkandet tar sin utgångspunkt i förekomsten av viss egendom i stället för att ett visst brott har begåtts. Självständigt förverkande får äga rum från den som äger eller, enligt en särskild bestämmelse i det nya kapitlet, ska anses äga egendomen. Det kan vara fråga om såväl vuxna som underåriga.

Eftersom självständigt förverkande ska kunna beslutas utan samband med en brottmålsdom måste talan mot den som egendomen ska förverkas från väckas i särskild ordning. Frågor som rör sådan talan regleras i den föreslagna nya lagen.

Självständigt förverkande ska utredas i särskild ordning

Eftersom självständigt förverkande inte knyts till ett visst brott krävs det en särskild reglering inte bara om hur talan ska föras utan även hur frågan om det finns grund för sådant förverkande ska utredas. Det regleras också i den föreslagna nya lagen.

En utredning om självständigt förverkande får inledas om det finns anledning att anta att viss egendom helt eller delvis härrör från brottslig verksamhet. Syftet med utredningen ska framför allt vara att ta reda på vem egendomen tillhör, om det finns tillräckliga skäl att väcka talan om självständigt förverkande och att förbereda den bevisning som behövs vid en huvudförhandling.

Enligt huvudregeln ska åklagare inleda en utredning om självständigt förverkande. Åklagare ska också leda utredningen. Det finns emellertid möjlighet för en polisman att inleda en sådan utredning. Det förutsätter att det är fara i dröjsmål och att det skäligen kan befaras att egendom annars kommer att undanskaffas. I sådana fall ska beslutet så snart som möjligt anmälas till åklagare, som skyndsamt ska besluta om han eller hon ska överta utredningen. Möjligheten för annan än åklagare att inleda utredning har tillkommit för att säkerställa att egendom som påträffas och som kan bli föremål för självständigt förverkande inte undanskaffas innan åklagare har hunnit ta ställning i frågan om en utredning om självständigt förverkande bör inledas. Så snart som en utredning om självständigt för-

verkande har inletts får nämligen tvångsmedel i form av bl.a. beslag och penningbeslag användas, om förutsättningarna för det är uppfyllda.

Vid utredning av självständigt förverkande får åklagaren begära biträde av andra brottsbekämpande myndigheter. I de flesta fallen förutsätts Polismyndigheten vara den myndighet som ska biträda åklagaren vid utredningen. Även Säkerhetspolisen och Skatteverket ska emellertid i vissa fall kunna biträda åklagare vid utredning om självständigt förverkande.

Utredningsförfarandet bygger till stora delar på de bestämmelser om förundersökning som finns i 23 kap. rättegångsbalken. I en särskild s.k. katalogparagraf anges vilka bestämmelser i 23 kap. rättegångsbalken som ska tillämpas. Det gäller i tillämpliga delar 23 kap. 3 § fjärde stycket, 4, 6–15, 16 § andra stycket, 21–21 d och 23 §§ rättegångsbalken. Bestämmelserna om förvar, kvarstad, beslag, penningbeslag, husrannsakan och kroppsvisitation i 26–28 kap. rättegångsbalken ska enligt förslaget vara tillämpliga vid utredning om självständigt förverkande. Beslag, penningbeslag och kvarstad får inte bestå längre än ett år, om det inte finns särskilda skäl för det.

11.4.2 Biträdesreglerna täcker inte nya behov

Utredningens bedömning: Det krävs en ny reglering om Tullverket och tulltjänstemän ska kunna biträda åklagare med utredningar avseende den nya förverkandeformen självständigt förverkande av brottsvinster.

Skälen för utredningens bedömning: Som nyss nämnts kan Tullverket och tulltjänstemän biträda allmän åklagare med utredning av förverkande på grund av brott och utvidgat förverkande. Förverkandeutredningen föreslår emellertid att en helt ny förverkandeform, självständigt förverkande av brottsvinster, införs. Om det är visat att viss egendom härrör från brottslig verksamhet ska den enligt förslaget förverkas. Det ska inte förutsättas att det kan visas att någon har begått ett visst konkret brott. I stället ska den nya förverkandeformen, på samma sätt som utvidgat förverkande, bygga på en mer generell bedömning utifrån de omständigheter under vilka egendomen

påträffas, personens egendoms- och inkomstförhållanden och omständigheterna i övrigt.

En utredning om självständigt förverkande ska, som nyss nämnts, ledas av åklagare. Åklagaren kan begära biträde av bl.a. Polismyndigheten och Skatteverket för att genomföra en sådan utredning. Till stor del ska bestämmelserna i 23 kap. rättegångsbalken tillämpas vid utredningen. Tvångsmedel får användas för att säkra egendomen.

Om den nya förverkandeformen självständigt förverkande införs ska utredningsförfarandet regleras i en ny lag. Där anges bl.a. vilka som åklagaren får anlita som biträde i utredningen. Enligt förslaget gäller det bl.a. personal vid Polismyndigheten och, i vissa fall, Säkerhetspolisen och Skatteverket. Tullverket och tulltjänstemän nämns däremot inte.

I sitt remissvar över förverkandeutredningens betänkande framhöll Tullverket att regleringen om biträde vid utredning av självständigt förverkande även borde omfatta Tullverket och tulltjänstemän.

Det kan konstateras att den mer flexibla reglering beträffande biträde till åklagare som utredningen har föreslagit i delbetänkandet inte täcker biträde med sådan utredning som ska göras innan talan om självständigt förverkande väcks. Det krävs alltså ny reglering om Tullverket och tulltjänstemän ska kunna biträda åklagare med utredningen. Det behöver då införas särskilda bestämmelser om det. Det kan göras antingen i den föreslagna nya lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot eller i den föreslagna tullbefogenhetslagen.

11.4.3 Tullverkets och tulltjänstemännens roll

Utredningens förslag: Tullverket ska, i likhet med Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Skatteverket, kunna biträda åklagare vid utredning av självständigt förverkande. En tulltjänsteman ska, i likhet med en polisman, få inleda en sådan utredning.

Skälen för utredningens förslag

Synen på vem som bör biträda åklagaren

Regleringen utgår från att Polismyndigheten är den myndighet som normalt ska biträda åklagare vid en utredning av självständigt förverkande. Det är naturligt med hänsyn till Polismyndighetens uppdrag att utreda all slags brottslighet. I den föreslagna lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot öppnas även möjlighet för åklagare att i förekommande fall begära biträde av Säkerhetspolisen eller Skatteverket. Förverkandeutredningen uttalar dock att det finns goda skäl för att inkludera Tullverket bland de myndigheter som räknas upp som ska kunna ge åklagare biträde med utredningen. Den frågan överlämnas till denna utredning att överväga (SOU 2021:100 s. 361 och 363).

Självständigt förverkande kan aktualiseras i Tullverkets verksamhet

Frågan om det finns skäl att utreda om det finns grund för självständigt förverkande kan aktualiseras på olika sätt. Det kan t.ex. genom underrättelseverksamhet visa sig att en eller flera personer som antas vara delaktiga i eller stå bakom omfattande brottslighet har ekonomiska tillgångar som inte står i rimlig proportion till deras officiella inkomster eller förmögenhet och att tillgångarna därför kan antas härröra från den brottsliga verksamheten. Det kan också vid en brottsutredning påträffas ekonomiska tillgångar vid en husrannsakan eller kroppsvsitation, t.ex. stora mängder kontanter eller annan värdefull egendom, som varken kan knytas till det aktuella brottet eller till personens eller företagets inkomster eller förmögenhet. Det är i båda fallen något som typiskt sett kan aktualiseras i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Den omfattar bl.a. narkotikasmuggling och organiserad smuggling av andra varor, som inte sällan utgör en viktig inkomstkälla för organiserad brottslighet.

Tullverket och tulltjänstemän bör kunna biträda åklagaren

I de fall där det är tulltjänstemän som i sin brottsbekämpande verksamhet upptäcker de omständigheter som motiverar att frågan om självständigt förverkande aktualiseras kan det vara naturligt att de

också biträder åklagaren med den utredning som krävs för att ta ställning till om talan om sådant förverkande bör väckas. Eftersom åklagare ska leda utredningar om självständigt förverkande, bör åklagaren ha möjlighet att begära biträde av Tullverket och tulltjänstemän med sådan utredning. Tullverket bör därför läggas till bland de myndigheter som kan biträda åklagare.

En tulltjänsteman bör kunna inleda utredning om självständigt förverkande

I vissa fall kan frågan om självständigt förverkande aktualiseras plötsligt, exempelvis genom att en större mängd kontanter eller andra avsevärda tillgångar påträffas under sådana omständigheter att det finns anledning att anta att de härrör från brottslighet. Av samma skäl som det i betänkandet föreslås att polismän ska få inleda utredning om självständigt förverkande bör även en tulltjänsteman få göra det. Det innebär att en tulltjänsteman bör få inleda en utredning om självständigt förverkande och, beroende på omständigheterna, inom ramen för den utredningen kunna använda tvångsmedel, t.ex. beslag och penningbeslag för att säkra egendomen. Under utredningen bör en tulltjänsteman få använda samma tvångsmedel som en polisman.

På samma sätt som föreskrivits för polismän bör en tulltjänsteman så snart som möjligt anmäla beslutet om självständigt förverkande till åklagare. Åklagaren får då överväga om utredningen bör fortsätta eller om den bör avslutas och eventuella tvångsmedel bör hävas.

11.4.4 Den lagtekniska lösningen

Utredningens förslag: Tullverkets roll avseende självständigt förverkande regleras i den föreslagna lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot. En hänvisningsbestämmelse införs i tullbefogenhetslagen.

I den föreslagna lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot hänvisas det till tullåklagares rätt enligt tullbefogenhetslagen att pröva frågor om förverkande.

Skälen för utredningens förslag

En samlad reglering i den föreslagna nya lagen

En viktig fråga är var den nya regleringen om Tullverkets biträde till åklagare i utredningar om självständigt förverkande bör placeras. Det finns två alternativ. Det ena är att placera bestämmelserna i den föreslagna nya lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot, i likhet med det som föreslås gälla för övriga myndigheter. Det andra alternativet är att ta in regleringen i den föreslagna tullbefogenhetslagen. Sistnämnda lag har tillkommit för att ge Tullverket respektive tulltjänstemän har i kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten.

Det som talar för att placera regleringen i lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot är att alla bestämmelser om förfarandet vid självständigt förverkande då samlas i en lag. Det som talar för en placering i tullbefogenhetslagen är att syftet med den lagen är att i största möjliga utsträckning samla Tullverkets befogenhetsreglering i en författning.

Det finns alltså ingen självklar lösning. Utredningen anser att det lämpligaste är att placera den nya regleringen i den föreslagna lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot. Huvudskälet till det är att det är en helt ny lagstiftning, vars tillämpning är osäker. Det är oklart om, och i så fall i vilken utsträckning, den alls kommer att beröra Tullverket, eftersom åklagaren avgör vilken myndighet som ska biträda honom eller henne.

I lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot bör det också tas in en erinran om tullåklagares rätt enligt 9 kap. 2 § tullbefogenhetslagen att pröva frågor om förverkande.

En hänvisningsbestämmelse i tullbefogenhetslagen

Ett sätt att se till att tullbefogenhetslagen är så komplett som möjligt är att införa en hänvisningsbestämmelse i den lagen. Genom en bestämmelse i tullbefogenhetslagen, som hänvisar till Tullverkets och tulltjänstemäns roller enligt lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot, tillgodoses intresset av att ha en samlad reglering i tullbefogenhetslagen. Om det inte ska gälla särskilda reg-

ler för tullåklagare bör det framgå av tullbefogenhetslagen att lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot ska tillämpas. De förfaranderegler som anges i den lagen, t.ex. om delgivning, kommer därmed att kunna tillämpas av tullåklagare.

11.5 Andra ändringar med anledning av den nya förverkanderegleringen

11.5.1 En hänvisningsbestämmelse i tullbefogenhetslagen behöver ändras

Utredningens förslag: Hänvisningen i 9 kap. 2 § tullbefogenhetslagen till lagen om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. ändras till en hänvisning till den förslagna lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot.

Skälen för utredningens förslag: I förverkandeutredningens betänkande förslås att lagen om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. upphävs och ersätts av en ny lag om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot. Därmed bör hänvisningen i 9 kap. 2 § tullbefogenhetslagen ändras till en motsvarande hänvisning till 3 kap. 3 § den nya lagen. Vidare bör den förstnämnda paragrafen anpassas till den generella reglering som föreslås gälla i den föreslagna nya lagen. Det som redan framgår av den lagen behöver inte upprepas i tullbefogenhetslagen. Det gäller bl.a. kravet på skriftligt beslut och vad som ska gälla om missnöjesanmälan. Det behöver inte heller särskilt anges att regleringen omfattar egendom som saknar saluvärde, eftersom det anses innefattas i att egendomens värde inte överstiger en viss nivå.

I ett avseende bör dock regleringen i tullbefogenhetslagen skilja sig från det som gäller enligt den nya lagen. Det gäller frågan om uppenbarhetsrekvisitetet bör finnas kvar. Förverkandeutredningen föreslår att det tas bort och att det även ska gälla för tulltjänstemän. I delbetänkandet förordade utredningen att motsvarande ändring skulle göras för tulltjänstemän (SOU 2022:48 s. 719). Då fanns emellertid frågan om förverkande av egendom som det inte är tillåtet att inneha inte med i bilden (se avsnitt 11.5.4). Vidare gäller det slopade uppenbarhetsrekvisitetet bara för förverkande av föremål till be-

tydligt lägre värde än som föreslås för tullåklagare. De sistnämnda föreslås alltså få väsentligt mer omfattande möjligheter att besluta om förverkande än polismän ska ha enligt den nya lagen. Mot den bakgrunden anser utredningen att uppenbarhetsrequisitet bör behållas i 9 kap. 2 § tullbefogenhetslagen.

11.5.2 Förslag till ny reglering om penningbeslag

Tillämpningsområdet för penningbeslag är begränsat

Penningbeslag är ett straffprocessuellt tvångsmedel som tar vid när tiden för ett dispositionsförbud enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott (penningtvättsbrottslagen) löper ut. Penningbeslag infördes mot bakgrund av att inget av de då befintliga tvångsmedlen, varken förvar/kvarstad eller beslag, täckte behovet av att säkra pengar och liknande tillgångar tillräckligt snabbt och effektivt. För att effektivisera bekämpningen av penningtvätt och terrorismfinansiering infördes därför en specialform av beslag, penningbeslag.

Penningbeslag får avse pengar, en fordran eller annan rättighet som representeras av ett penningvärde vid penningtvättsbrott och näringspenningtvätt. Med pengar avses kontanter i form av sedlar och mynt samt även elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar. För att penningbeslag ska vara tillämpligt krävs det inte att det är just de individuella sedlar och mynt som har varit föremål för penningtvätt som tas i penningbeslag, i motsats till det som gäller för beslag enligt rättegångsbalken. Med fordran eller annan rättighet avses detsamma som i bestämmelsen om förvar i 26 kap. 3 a § rättegångsbalken. Det kan röra sig om kontobehållningar, aktiedepåer eller liknande som representerar en fordran eller annan rättighet mot en gäldenär eller annan förpliktad. För att penningbeslag ska få beslutas måste det skäligen kunna antas att den egendom som tas i beslag är föremål för brott enligt penningtvättsbrottslagen. Egendomen måste också finnas tillgänglig för penningbeslag, t.ex. hos en gäldenär eller annan förpliktad. Det finns dock inte, som vid förvar/kvarstad enligt rättegångsbalken, något krav på att det ska finnas en misstänkt person. Inte heller ställs något krav på att egendomen ska ägas eller innehåsas av en misstänkt person. Med att egendomen ska finnas tillgänglig avses att den ska vara identifierad och tillgänglig för direkt verkställighet hos t.ex. en bank. Be-

stämelsen ger alltså ingen möjlighet att söka efter egendom som skulle kunna tas i penningbeslag eller att besluta om penningbeslag av egendom som inte är, men skulle kunna komma att bli, tillgänglig för penningbeslag.

I fråga om sedlar och mynt gäller samma sak som för beslag i allmänhet. Det innebär att exempelvis egendom i ett bankfack blir tillgängligt för beslag först efter att egendomen påträffats efter beslut om husrannsakan i bankfacket. Egendom som omfattas av ett dispositionsförbud anses vara tillgänglig för penningbeslag. Detsamma gäller kontobehållning hos exempelvis en bank om bankpersonal kan bekräfta att medel finns på kontot så att beslutet omedelbart kan gå i verkställighet.

Enligt 13 § penningtvättsbrottslagen beslutar undersökningsledaren eller åklagaren om penningbeslag. Om penningbeslaget avser en fordran eller annan rättighet, ska gäldenären eller annan förpliktad meddelas förbud att fullgöra sin förpliktelse till någon annan än Polismyndigheten. För penningbeslag gäller i övrigt bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken.

Penningbeslag är alltså en särskild form av beslag, som är exklusiv i den meningen att beslagsformen bara får användas vid vissa brott och dessutom enbart avse viss typ av egendom. Penningbeslag får i dag endast användas vid misstanke om penningtvättsbrott och terrorismfinansiering. Tillämpningsområdet är därmed mycket begränsat.

Regleringen om penningbeslag flyttas till rättegångsbalken

I uppdraget för förverkandeutredningen ingick att utvärdera hur bestämmelserna om penningbeslag tillämpats och vid behov lämna förslag som skulle göra regleringen effektivare. Förverkandeutredningen föreslår att de nuvarande bestämmelserna om penningbeslag ska tas in i rättegångsbalken och göras generellt tillämpliga. Utöver nödvändiga justeringar till följd av hur regleringen om beslag är utformad i 27 kap. rättegångsbalken och utvidgningen av tillämpningsområdet föreslås inga förändringar i sak.

Förverkandeutredningens förslag innebär att en polisman vid fara i dröjsmål får ta egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet, som kan antas vara frånhäng genom brott eller som kan komma att förverkas, i penningbeslag. Det gäller oberoende av vilket

brott som misstanken avser. Förslaget innebär ingen förändring i förhållande till i dag när det gäller tulltjänstemän. De föreslås alltså inte ha rätt att besluta om penningbeslag.

11.5.3 Tullbefogenhetslagen bör kompletteras

Utredningens förslag: En ändring görs i tullbefogenhetslagen, som ger en tulltjänsteman samma rätt som en polisman att besluta om penningbeslag.

Skälen för utredningens förslag

Penningbeslag kan bli ett effektivt verktyg för Tullverket

När Tullverket ingriper mot brott påträffas inte sällan ekonomiska tillgångar i form av kontanter och annan värdefull egendom. Det kan inträffa såväl när någon ertappas med brott vid en gränsövergång som vid husrannsakingar som genomförs när Tullverket biträder åklagare med utredning av exempelvis omfattande narkotikasmuggling eller andra smugglingsbrott. Betydande tillgångar kan också påträffas när Tullverket kontrollerar in- eller utförsel av kontanta medel. Tullverket kan vidare i sin kartläggning i underrättelseverksamheten göra iakttagelser som tyder på att vissa personer förefaller ha betydande inkomster från brottslig verksamhet.

Ett avgörande skäl för att skärpa förverkandelagstiftningen är att begränsa möjligheterna för framför allt organiserad brottslighet och kriminella nätverk att göra ekonomisk vinst på sin verksamhet. Det är därför viktigt att tulltjänstemän har samma befogenhet som polis­män att göra penningbeslag.

En ändring bör göras i tullbefogenhetslagen

Regleringen för Tullverket innebär i dag att det anges i smugglingslagen, genom hänvisningar till olika bestämmelser i rättegångsbalken, vilka tvångsmedel som får användas vid brottsutredning. En motsvarande reglering föreslås i tullbefogenhetslagen. Genom förslagen i delbetänkandet ges tulltjänstemän samma befogenheter som

polismän vid utredning av brott som ligger inom Tullverkets direkta brottsbekämpning.

Förverkandeutredningen berör inte frågan om 22 § smugglingslagen bör ändras så att en tulltjänsteman får besluta om penningbeslag.

Redan i dag har, som nyss nämnts, en tulltjänsteman i de flesta avseenden samma befogenheter som en polisman har att använda tvångsmedel i en förundersökning. I delbetänkandet har utredningen föreslagit att återstående skillnader mellan vilka tvångsmedel i 23–28 kap. rättegångsbalken som en polisman respektive en tulltjänsteman får använda tas bort. Det finns därmed starka skäl som talar för att en tulltjänsteman bör ha samma möjligheter som en polisman att besluta om penningbeslag, inte minst för att kunna förhindra att stora summor pengar förs ut ur landet för att finansiera exempelvis nya narkotikabrott. Förslaget till 8 kap. 9 § tullbefogenhetslagen, som reglerar en tulltjänstemans rätt att ta egendom i beslag, bör därför kompletteras med en hänvisning till den föreslagna nya 27 kap. 5 a § rättegångsbalken som gör det tydligt att rätten att besluta om penningbeslag är tillämplig även för tulltjänstemän. En tulltjänsteman bör därvid jämföras med en särskilt utsedd tjänsteman vid Polismyndigheten. Genom en sådan ändring kommer en tulltjänsteman att kunna använda penningbeslag även i den indirekta brottsbekämpningen. Det beror på att 8 kap. 25 § tullbefogenhetslagen hänvisar till 8 kap. 9 §.

11.5.4 Tullåklagare får ökad rätt att besluta om förverkande

Utredningens förslag: Tullbefogenhetslagen ändras så att det framgår att tullåklagare får besluta om förverkande av egendom som det inte är tillåtet att inneha, om det är uppenbart att förutsättningarna för förverkande är uppfyllda.

Skälen för utredningens förslag

Beslut om förverkande av egendom som inte får innehas

I 3 kap. 2 § den föreslagna lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot föreskrivs att åklagare, om det inte finns

särskilda skäl mot det, ska pröva en fråga om förverkande av sådan egendom som det inte är tillåtet att inneha. Det gäller även om frågan rör någon som åtalas för brott som har samband med förverkande-frågan. Möjligheten att förverka egendomen i fråga gäller oberoende av dess värde.

Regleringen, som inte har någon motsvarighet i dagens lagstiftning, är avsedd att kunna användas bl.a. för att åklagare ska kunna besluta om förverkande av narkotika och vapen som inte är tillåtna att inneha utan att behöva väcka talan vid domstol (SOU 2021:100 s. 377 och 497). Syftet med regleringen är att avlasta domstolarna uppgifter som i onödan kan tynga domstolsprocessen. Åklagare ska enligt förslaget kunna besluta om förverkande av egendom som det inte är tillåtet att inneha oberoende av om åtal väcks.

Tullåklagare bör få besluta om den nya formen av förverkande

Förverkandeutredningen föreslår att 32 § smugglingslagen ändras bl.a. på det sättet att särskilt utsedda tjänstemän hos Tullverket får besluta om förverkande enligt 3 kap. 2 § lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot, dvs. förverkande av egendom som det inte är tillåtet att inneha. Förverkandefrågor av det slaget är inte ovanliga i tullverksamheten.

Även när någon åtalas för brott i samband med innehav av egendom som inte är tillåten att inneha kan det ibland vara svårt att knyta egendomen till personen. Dagens reglering innebär att en tullåklagare inte får besluta om förverkande av t.ex. narkotika eller butterflyknivar och kaststjärnor om domstolen ogillar åtalet. I sådana fall måste frågan om förverkande överlämnas till allmän åklagare. Den nya regleringen utgår från att beslut om förverkande i större utsträckning än i dag ska kunna fattas utanför domstol. Tullåklagare bör enligt utredningens mening kunna anförtros att fatta beslut i sådana frågor. Det skulle även innebära en viss avlastning för åklagarväsendet om inte alla sådana ärenden måste överlämnas till allmän åklagare för fortsatt handläggning. Någon särskild reglering, utöver den justering i tullbefogenhetslagen som föreslås, behövs inte för att möjliggöra det.

Det bör ställas samma krav som gäller för tullåklagares beslut om förverkande i andra fall, nämligen att det är uppenbart att förutsätt-

ningarna för förverkande är uppfyllda, för att förverkande enligt den föreslagna bestämmelsen ska få beslutas. Uppenbart är ett starkt krav. Föreligger det tvekan på den punkten ska ärendet överlämnas till allmän åklagare på samma sätt som i dag. Vidare bör förverkandeformen inte användas om det finns särskilda skäl, t.ex. om förverkandefrågan är komplicerad. Även i de fallen bör förverkandefrågan överlämnas till allmän åklagare.

I de bestämmelser i den nya lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot som reglerar beslut som även tullåklagare ska kunna fatta bör en hänvisning göras till 9 kap. 2 § tullbefogenhetslagen.

12 Användning av viss förverkad egendom

12.1 Uppdraget

Enligt tilläggsdirektiven (dir. 2022:29 s. 4 f.) ingår det i uppdraget till utredningen att överväga om Tullverket ska ges möjlighet att i större utsträckning behålla förverkad egendom, som t.ex. vapen och fordon, för att använda i utbildningssyfte. Utredningen ska lämna de författningsförslag som krävs.

12.2 Bakgrund

12.2.1 Förverkandebeslut

Förverkande i brottmål är en särskild rättsverkan av brott där ägaren eller rättighetsinnehavaren genom ett särskilt beslut förlorar sin rätt till den aktuella egendomen. Det finns olika former av förverkande. Det som är av intresse här är enbart s.k. sakförverkande, dvs. förverkande av viss fysisk egendom. I 36 kap. brottsbalken regleras bl.a. förutsättningarna för förverkande, från vem egendom kan förverkas och andra grundläggande frågor om förverkande. I olika straffrättsliga författningar kan det finnas bestämmelser som kompletterar eller ersätter den regleringen. Förverkanderegleringen har nyligen setts över av 2020 års förverkandeutredning (se avsnitt 11.1).

I 16 och 17 §§ smugglingslagen regleras förverkande vid brott som omfattas av den lagen. Om det inte är uppenbart oskäligt ska bl.a. en vara som varit föremål för brott förverkas. Detsamma gäller föremål som har använts som hjälpmedel vid brott enligt lagen.

Det finns även bestämmelser om administrativt förverkande bl.a. i 17 c och d §§ inregränslagen (se SOU 2022:48 s. 734). Sådant förverkande berörs inte av förslagen i detta avsnitt.

Förverkandebeslut kan fattas av domstol i ett brottmål eller, i vissa fall, av en åklagare (även tullåklagare) eller en polisman. Förverkad egendom övergår i statens ägo.

12.2.2 Verkställighet av förverkandebeslut

Förfarandelagen

Hur ett förverkandebeslut som har fått laga kraft ska verkställas regleras i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. (förfarandelagen). Utgångspunkten är att egendomen ska säljas, vilket framgår av 4 § förfarandelagen. I 5 § förfarandelagen föreskrivs emellertid att egendom som kan befaras komma till brottslig användning eller som annars är olämplig för försäljning i stället ska oskadliggöras. Enligt 11 § förfarandelagen meddelar regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, närmare föreskrifter om myndigheters förfarande med egendom som avses i lagen. Förfarandelagen ska dock inte tillämpas om något annat är föreskrivet i lag eller annan författning. Det innebär att lagen är subsidiär.

Enligt 1 § förordningen (2004:1319) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. får Polismyndigheten, i samråd med Säkerhetspolisen, meddela föreskrifter om polisens förfarande med egendom som avses i lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. och om sättet för kungörande enligt 2–2 b §§ samma lag. Polismyndigheten har med stöd av bemyndigandet utfärdat föreskrifter och allmänna råd om förfarande med egendom som tagits i beslag, förverkats eller tagits i förvar (PMFS 2017:4, FAP 102-2).

I 2 § förordningen föreskrivs att Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket får, var och en för sina verksamhetsområden, meddela föreskrifter om förfarandet med förverkad egendom när det gäller egendom som omfattas av regleringen i 27 kap. 8 a § andra stycket rättegångsbalken. Den bestämmelsen reglerar hanteringen av tidigare beslagtagna egendom som inte hämtas eller som inte kan

lämnas ut. De angivna myndigheternas rätt att utfärda föreskrifter är alltså mer begränsad än Polismyndighetens.

Smugglingslagen

I 18 § smugglingslagen regleras verkställighet av förverkandebeslut enligt den lagen som har fått laga kraft. Där föreskrivs att egendomen ska säljas genom Tullverkets försorg eller i den ordning som i allmänhet gäller för försäljning av förverkad lös egendom. Egendomen får i stället förstöras om den inte kan säljas, den kan befaras komma till brottslig användning, eller den annars är olämplig för försäljning. Av 18 § andra stycket framgår emellertid att det som nu har sagts endast gäller om inget annat är föreskrivet. Det innebär att regleringen är subsidiär.

12.3 Egendom som kan komma till brottslig användning

12.3.1 Det är viktigt att viss egendom inte kommer ut på marknaden

Egendom som sakförverkas i Tullverkets verksamhet utgörs till stor del av föremål som saknar eller har begränsat marknadsvärde, t.ex. beslagtagna föremål som det inte är tillåtet att inneha eller som kräver särskilt tillstånd (narkotika, vapen, explosiva varor, dopningsmedel m.m.). Sådana föremål riskerar, typiskt sett, att komma till brottslig användning, om de skulle komma ut på marknaden. De förstörs i stället för att försäljas. Detsamma gäller föremål som inte får föras in i Sverige utan särskilt tillstånd eller föremål som saknar legalt användningsområde (farliga föremål som exempelvis butterflyknivar och kaststjärnor).

I förarbetena till förfarandelagen uttalas bl.a. följande om hanteringen av förverkad egendom.

Bestämmelserna i 4 och 5 §§ gäller i princip all egendom som omfattas av lagen i den mån det inte finns särskilda bestämmelser därom i specialförfattningarna. Beträffande sådan förverkad egendom som förvaras hos polismyndighet synes det enligt min mening därvid vara mest ändamålsenligt att rikspolisstyrelsen får i uppdrag att utforma närmare riktlinjer angående den lämpligaste försäljningsformen vid tillämpningen av

4 §. Vad angår tillämpningen av 5 § delar jag den uppfattning som framförts i PM, nämligen att det bör ankomma på den polis- eller tullmyndighet som förvarar egendomen att pröva huruvida den skall försäljas eller inte. Jag vill dock i detta sammanhang framhålla att om man genom lämplig åtgärd kan utesluta risken för att egendomen kommer till brottslig användning skall egendomen försäljas sedan sådan åtgärd vidtagits. Egendom som omfattas av lagen kan även vara av värde som förevisnings- och studiemateriel vid polisskolan eller i liknande sammanhang. Om egendom kommer till sådan användning får den enligt min mening anses oskadliggjord utan att någon annan åtgärd vidtagits. Närmare föreskrifter i denna fråga bör lämnas av centralmyndigheten (se proposition med förslag till lag om visst stöldgods m.m., prop. 1974:124, s. 65).

Även om det inte uttryckligen föreskrivs, förutsätts det att egendom som inte kan säljas förstörs så snart som möjligt efter att beslutet om förverkande har fått laga kraft.

12.3.2 Egendomen kan ha betydelse för myndigheter

När egendom har förverkats har den övergått i statens ägo. I de fall där egendomen inte ska säljas saknar den normalt intresse. Det är därför naturligt att särskilt sådan egendom som kan komma till brottslig användning oskadliggörs snarast möjligt efter förverkandebeslutet, för att eliminera risken att egendomen kommer i orätta händer.

Förverkad egendom kan emellertid i vissa fall ha betydelse för brottsbekämpande myndigheter. När det gäller narkotika är det viktigt för träningen av sökhundar att de har tillgång till färskt material bl.a. av det skälet att växtmaterial åldras och att tillverkning av syntetiska droger kan variera avsevärt över tid. Även när det gäller t.ex. dopningsmedel, vapen, ammunition, explosiva varor och pengar kan träningen av sökhundar kräva tillgång till aktuella varor, eftersom tillverkningen av sådana varor också successivt förändras.

Nya typer av narkotika kan vidare behöva studeras närmare och analyseras för att spåra ursprunget. Både nationellt forensiskt centrum vid Polismyndigheten och Tullverkets laboratorium kan ha behov av att behålla viss narkotika som referensmaterial inför framtida undersökningar. Det är också viktigt att de tjänstemän som kan komma i kontakt med narkotikan får lära sig att känna igen den. När det gäller utbildning av personal krävs det därför att nya typer av

narkotika kan förevisas och användas i utbildningen. Tullpersonal behöver även under utbildningen ha tillgång till exempelvis farliga föremål i original, för att de ska kunna känna igen dem vid tullkontroller. Vidare kan fordon som har byggts om eller på annat sätt försetts med dolda förvaringsutrymmen vara viktiga för tullpersonal att studera, för att lättare kunna upptäcka framtida smugglingsförsök. Detsamma gäller väskor med dubbla bottnar och allehanda andra föremål som särskilt preparerats för smuggling.

12.3.3 Särskilt om narkotika och dopningsmedel m.m.

Lagen och förordningen om kontroll av narkotika

I en uppräkningslista i 7 § lagen (1992:860) om kontroll av narkotika anges vilka som har rätt att legalt inneha narkotika. Enligt punkten 5 gäller det den som fått tillstånd att inneha den för utbildningsändamål eller något annat samhällsnyttigt ändamål. Läkemedelsverket ansvarar enligt 8 § för tillstånd enligt lagen. Ett tillstånd ska förenas med de villkor som behövs. Läkemedelsverket får återkalla ett tillstånd, om det behövs för att förebygga missbruk av narkotika. Ett tillstånd får också återkallas om tillståndshavaren har åsidosatt föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen eller om det finns andra särskilda skäl för återkallelse.

Enligt 9 § lagen om kontroll av narkotika ska den som för in, för ut, transiterar, tillverkar eller handlar med narkotika föra de anteckningar som behövs för att Läkemedelsverket ska kunna kontrollera att lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen efterlevs. Sådana anteckningar ska även föras av den som har fått tillstånd enligt 7 § 5 eller 6 att inneha narkotika.

I 12 § lagen om kontroll av narkotika finns olika bemyndiganden. Där föreskrivs bl.a. att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd.

I 13 § lagen om kontroll av narkotika finns regler om straffansvar. Där föreskrivs bl.a. att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 9 § döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Av 7 § förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika framgår att Läkemedelsverket meddelar beslut enligt 7 § lagen om kontroll av narkotika. Enligt 11 § förordningen om kontroll av narkotika

får Läkemedelsverket meddela föreskrifter om bl.a. innehav av narkotika. Läkemedelsverket har i föreskrifter om kontroll av narkotika (LVFS 2011:9) lämnat detaljerade föreskrifter om tillstånd till innehav av narkotika (14 §), hur narkotikan ska hanteras (28 §) och vilken skriftlig dokumentation som krävs (16, 17 och 26 §§). Där finns det också föreskrifter om destruering av beslagtagna narkotika (24 och 25 §§).

Tullverket kan med stöd av den här beskrivna regleringen få tillstånd av Läkemedelsverket att, så länge tillståndet gäller, få behålla beslagtagna narkotika för att kunna träna sina sökhundar. När tillståndet löper ut ska narkotikan förstöras.

Lagen om förbud mot vissa dopningsmedel

I lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel regleras bl.a. innehav av syntetiska anabola steroider, testosteron och dess derivat, tillväxthormon och kemiska substanser som ökar produktion eller frigörelse av testosteron och dess derivat eller av tillväxthormon. Sådana medel får enligt 2 § lagen endast innehas för medicinskt eller vetenskapligt ändamål. Enligt 3 § lagen döms den som uppsåtligen bryter mot 2 § för dopningsbrott till fängelse i högst två år. Är brottet med hänsyn till mängden dopningsmedel samt övriga omständigheter att anse som ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt brott är straffet enligt 3 § fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Brott som består i införsel bestraffas enligt smugningslagen.

I lagen om förbud mot vissa dopningsmedel finns det inte någon reglering som motsvarar den i lagen om kontroll av narkotika som ger myndigheter möjlighet att med stöd av särskilt tillstånd inneha dopningsmedel för att t.ex. träna sökhundar.

Vapenlagen

Utgångspunkten i vapenlagen är att innehav av skjutvapen, vissa föremål som i lagen jämföras med skjutvapen, ammunition, ljuddämpare och vapenmagasin kräver särskilt tillstånd. I 1 kap. 8 § vapenlagen föreskrivs emellertid att i fråga om skjutvapen som innehas av staten gäller bara ett fåtal av bestämmelserna i vapenlagen. Till de

bestämmelser som gäller även för skjutvapen som ägs av staten är bestämmelserna om vapenregister. De saknar dock betydelse här. Lagen gäller inte för ammunition, ljuddämpare eller vapenmagasin som innehas av staten.

Eftersom det inte krävs särskilt tillstånd till innehav av vapen som ägs av staten finns det inte i vapenlagstiftningen någon särskild reglering som ger möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att behålla förverkade vapen.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor

Enligt 16 § första stycket lagen om brandfarliga och explosiva varor ska den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ha tillstånd till det. Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket prövas enligt 17 § av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor i övriga fall prövas av den kommun där hanteringen ska bedrivas. Enligt 18 § prövas frågor om tillstånd till innehav av explosiva varor av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om frågan avser bl.a. tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning, annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering, gränsöverskridande överföring, import eller export. Detsamma gäller sådan hantering som Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till. Frågor om tillstånd till hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall ska prövas av den kommun där varorna ska hanteras.

Den som av oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket lagen om brandfarliga och explosiva varor döms enligt 29 § till böter. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år om brottet avser brandfarliga varor, eller böter eller fängelse i högst tre år om brottet avser explosiva varor.

De senaste årens utveckling när det gäller sprängningar medför att införsel och hantering av explosiva varor har kommit i fokus på

ett helt annat sätt än tidigare. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har utfärdat föreskrifter om hantering av explosiva varor (MSBFS 2019:1), men det finns inga särskilda bestämmelser om brottsbekämpande myndigheters innehav av sådana varor.

12.3.4 Polismyndighetens föreskrifter

Som tidigare nämnts har Polismyndigheten meddelat föreskrifter och allmänna råd om hanteringen av bl.a. beslagtagna föremål och egendom som har förverkats. Det som är av intresse här är att i FAP 102-2 anger myndigheten i ett allmänt råd till 34 § i föreskrifterna att oskadliggörande enligt 5 § förfarandelagen kan ske genom att egendomen på ett betryggande sätt tas om hand för att användas som förevisnings-, studie- eller referensobjekt vid t.ex. en polisregion, Polismuseet eller nationellt forensiskt centrum. Av 39 § föreskrifterna framgår att om ett beslut har fattats om att förverkad egendom ska oskadliggöras genom att ett föremål tas om hand i en referenssamling hos Polismyndigheten, eller att egendomen ska överlämnas till Säkerhetspolisen, ska uppgifter om beslutet antecknas i beslagsloggaren. Av beslutet ska det framgå vem som har fattat det, tidpunkten och skälen för beslutet, vid vilken organisatorisk enhet eller motsvarande som föremålet ska förvaras, till vilket ärende föremålet är hänförligt och vilka andra åtgärder som har vidtagits med föremålet, exempelvis plombering och liknande. Innan ett beslut fattas om att vidta en sådan åtgärd ska behovet av åtgärden noga övervägas.

I ett allmänt råd till 39 § anges att behovet av att ta hand om föremål för att de ska ingå i en referenssamling främst är motiverat av att föremålen behövs som studieobjekt vid nationellt forensiskt centrum, nationella operativa avdelningen, polisregionernas forensiska sektioner eller Polismuseet. Det kan också finnas behov av att förevisa föremål för annan berörd personal. Det kan vara aktuellt när det gäller t.ex. vissa typer av frekvent förekommande vapen eller förfalskade föremål som är i omlopp. Det framhålls vidare att det sällan torde finnas anledning att låta flera föremål av samma sort eller serie ingå i en referenssamling och att särskild restriktivitet i det avseendet bör iakttas när det gäller skjutvapen. Föremål som ska ingå i en referenssamling ska enligt 40 § förses med en märkning som visar att föremålet ingår i referenssamlingen i fråga. Föremålen ska enligt 41 §

förvaras på ett säkert sätt och det ska enligt 42 § föras en särskild förteckning över föremålen där deras ursprung och var föremålen förvaras framgår.

12.4 Tullverkets behov av att kunna använda förverkad egendom

12.4.1 Träning av sökhundar

I Tullverket finns det ett flertal hundekipage. Varje hundekipage består av en hundförare och en sökhund. Hundekipagen utgör ett effektivt hjälpmedel i Tullverkets arbete att hitta narkotika och i viss utsträckning även vapen och ammunition. För att hundarna ska skaffa sig och kunna bibehålla hög kompetens är det nödvändigt att de får utbildning och kontinuerlig träning. Hundekipagen används i dag framför allt för att upptäcka smuggling av narkotika, men skulle, om Tullverket får tillstånd att använda förverkad egendom i större utsträckning, även kunna tränas att upptäcka – förutom vapen och ammunition – t.ex. explosiva varor. De kan även tränas att kontrollera utförsel av pengar.

I dag har hundekipagen möjlighet att träna på narkotika som är tagen i beslag och förverkad, eftersom det finns en reglering som ger Tullverket möjlighet att söka tillstånd till det. Det finns emellertid inte någon motsvarande möjlighet i fråga om annan förverkad egendom, exempelvis dopningsmedel, vapen eller ammunition. Det material som behövs för att hundarna ska kunna utbildas och tränas i att hitta sådana varor tillhandahålls i stället – i viss begränsad utsträckning – av privata företag.

12.4.2 Utbildning av personal

I grundutbildningen för tulltjänstemän ingår det utbildning om narkotika och dopningsmedel. Det ingår även utbildning om andra varor som omfattas av förbud eller restriktioner vid införsel eller utförsel, exempelvis vapen, explosiva varor och farliga föremål. Tulltjänstemännen utbildas också i hur varor kan gömmas i specialtillverkade väskor, ombyggda fordon eller på andra sätt.

I likhet med det som gäller vid utbildning och träning av hundar får Tullverket inte inneha andra förverkade varor än narkotika för att utbilda personal. Tullverket är därför i stor utsträckning hänvisat till att använda bildmaterial i stället för de fysiska föremålen i sin utbildning när det är fråga om annat än narkotika. Det ger sämre förutsättningar än att kunna se de verkliga föremålen.

12.5 Behövs det en reglering?

Utredningens bedömning: Tullverket har behov av att få använda förverkad egendom i större utsträckning än i dag. Det kräver författningsreglering.

Skälen för utredningens bedömning: Det är angeläget att Tullverkets personal har så goda möjligheter som möjligt att hindra att narkotika, vapen, explosiva varor och andra varor som omfattas av förbud eller restriktioner kommer in i landet. Tullverkets personal måste även kunna upptäcka och hindra att restriktionsvaror förs ut ur landet.

En effektiv brottsbekämpning förutsätter att tulltjänstemännen har effektiva verktyg för att hitta varor som inte får föras in i eller ut ur landet. Användning av sökhundar är ett mycket effektivt hjälpmedel i brottsbekämpningen, men det förutsätter goda träningsmöjligheter. Det talar för att Tullverket bör ges större möjligheter än i dag att ta hand om förverkad egendom i utbildningssyfte.

Som framgått har Tullverket ett generellt behov av att kunna få använda viss förverkad egendom som varit föremål för smuggling, eller som har använts som hjälpmedel vid smuggling, för att utveckla och effektivisera sin verksamhet. Det framstår både av principiella skäl och med hänsyn till behovet av sekretess för Tullverkets arbetsmetoder, t.ex. för att hitta insmugglade föremål, som olämpligt att myndigheten för sin utbildning är beroende av privata företag som tillhandahåller vapen och ammunition. Tillgången till lämpliga föremål som krävs för utbildning styrs då inte av myndighetens behov utan av företagets intresse.

För att tillgodose Tullverkets behov krävs det författningsreglering. Eftersom det här är fråga om hantering av egendom som redan har förverkats genom ett beslut som har fått laga kraft, och som ge-

nom det har tillfallit staten, krävs det inga särskilda hänsyn till regleringen i Europakonventionen om skydd för egendom.

12.6 En generell reglering för brottsbekämpande myndigheter

12.6.1 Fler myndigheter än Tullverket har samma behov

Utredningens bedömning: En ny reglering av möjligheterna att använda förverkad egendom i brottsbekämpande myndigheters utbildning och forensiska verksamhet bör vara generell. Regleringen i lagen om kontroll av narkotika bör inte ändras.

Skälen för utredningens bedömning

Ett generellt behov

Frågan är då hur Tullverkets behov av ökad tillgång till förverkad egendom ska kunna tillgodoses. En möjlighet kan vara att för flera kategorier av varor införa lösningar som liknar den som tillämpas för innehav av narkotika. Det skulle kunna fungera beträffande t.ex. dopningsmedel och explosiva varor. Att söka tillstånd hos en annan myndighet eller hos en kommun för att få inneha föremålen kräver emellertid inte bara resurser och att avslag kan riskeras utan har även andra nackdelar. Det är exempelvis inte självklart att det nödvändiga skyddet för arbetsmetoder i brottsbekämpningen kan upprätthållas. Tillståndsförfaranden av det slaget skulle dessutom belasta den myndighet som handhar tillstånden. Vidare finns det många typer av egendom som inte kräver tillstånd för innehav eller annan hantering och där det alltså inte finns någon myndighet eller annat organ som kan ta ställning.

En bättre lösning kan vara att införa bestämmelser i förfarandelagen som ökar möjligheterna för vissa myndigheter att använda förverkad egendom för att effektivisera brottsbekämpningen. Det skulle tillgodose Tullverkets behov. Det finns emellertid en risk att en sådan reglering skulle kunna tolkas motsatsvis så att t.ex. Polismyndigheten inte skulle ha samma möjligheter. Det vore olyckligt. En ny reglering bör därför enligt utredningens mening inte begrän-

sas till att lösa Tullverkets behov utan lösa problemet med de brottsbekämpande myndigheternas behov av tillgång till förverkad egendom generellt. Frågan är då vilka myndigheter som har ett sådant behov.

Som framgått ovan har Tullverket ett stort behov av att kunna få använda viss förverkad egendom för att kunna bedriva en effektiv brottsbekämpning.

Polismyndigheten har i likhet med Tullverket sökhundar och har därför samma behov av att kunna få tillgång till förverkad egendom för träningen av hundar. Ingen av de övriga brottsbekämpande myndigheterna har det behovet. Polismyndigheten har också samma behov som Tullverket att få tillgång till viss förverkad egendom för utbildning av personalen. Det gäller exempelvis tillgång till narkotika, dopningsmedel och vapen. Med tanke på att Polismyndighetens uppdrag omfattar alla typer av brott kan myndigheten ha behov av att få tillgång till fler typer av egendom än vad Tullverket har. Det är alltså uppenbart att behovet inte gäller bara för Tullverket. Utredningen återkommer till vad som bör gälla för andra brottsbekämpande myndigheter.

En formell reglering skulle ge de brottsbekämpande myndigheterna tydligare stöd för hur förverkad egendom får användas. Det gäller särskilt sådan egendom som normalt kräver tillstånd till innehav. Mot den bakgrunden anser utredningen att det bör införas generella regler som ger vissa myndigheter möjlighet att besluta om att förverkad egendom får behållas i stället för att destrueras.

Regleringen bör också vara generell på det sättet att den kan avse vilken typ av egendom som helst, dock, som utvecklas närmare i det följande, inte narkotika. Den egendom som en brottsbekämpande myndighet bör ha möjlighet att behålla kan alltså vara såväl egendom som det inte är tillåtet att inneha utan särskilt tillstånd som all annan egendom.

Den nuvarande regleringen beträffande narkotika bör inte ändras

Redan i dag finns det, som redan nämnts, möjlighet för de brottsbekämpande myndigheterna att få inneha förverkad narkotika i utbildningssyfte. Det tillgodoser behovet av att förse dem med nödvändig narkotika för träningen av sökhundar och för utbildning av persona-

len. Frågan är därför om en ny generell reglering, som tillåter brottsbekämpande myndigheter ökad användning av förverkad egendom, även bör omfatta narkotika.

Såvitt känt fungerar den nuvarande regleringen väl. Utredningen anser att det är särskilt viktigt att innehav av narkotika omfattas av en noggrann kontroll. Att en myndighet, i detta fall Läkemedelsverket, har ett övergripande ansvar för kontrollen av all den narkotika som legalt innehas av olika aktörer i samhället är viktigt för samhällsskyddet. Mot den bakgrunden anser utredningen att regleringen i lagen om kontroll av narkotika inte bör ändras. Den nya regleringen bör därför inte omfatta narkotika.

12.6.2 En ny, generell reglering införs

Utredningens förslag: En ny regel införs i förfarandelagen som ger brottsbekämpande myndigheter möjlighet att behålla förverkad egendom för två olika ändamål; utbildning av sökhundar och personal respektive forensiska ändamål. I lagen om förbud mot vissa dopningsmedel och lagen om brandfarliga och explosiva varor införs bestämmelser som ger brottsbekämpande myndigheter möjlighet att inneha förverkad egendom för utbildningsändamål eller forensiska ändamål.

Skälen för utredningens förslag

Förverkad egendom får tas om hand

Det bör införas en ny reglering som öppnar möjlighet för brottsbekämpande myndigheter att använda fler typer av förverkade föremål i sin utbildning av såväl personal som sökhundar. Den grundläggande regleringen kan lämpligen placeras i förfarandelagen, som redan innehåller bestämmelser om hanteringen av förverkad egendom. Detaljbestämmelser kan meddelas i förordning.

Eftersom det rör sig om föremål som kan komma till brottslig användning bör regleringen byggas upp med den reglering som finns i lagen om kontroll av narkotika som förebild. Det bör således fattas formella beslut om att viss, specificerad egendom i stället för att oskadliggöras ska få behållas. Regleringen bör framför allt ta sikte på

användning för utbildningsändamål. Den bör således inte omfatta bevarande för museala ändamål. Även i fortsättningen bör förverkad egendom som är av intresse för museala ändamål kunna oskadliggöras med stöd av 5 § förfarandelagen.

Det finns även ett annat ändamål som bör tillgodoses genom den nya regleringen, nämligen behovet av att kunna behålla viss förverkad egendom för forensiska ändamål. Polismyndighetens nationella forensiska centrum har t.ex. referenssamlingar av vapen. Beslag av dopningsmedel eller sprängmedel behöver ibland jämföras med varandra för att klarlägga deras ursprung eller sammansättning. Nya preparat som har berusningseffekter kan behöva analyseras närmare för att dra framtida lärdomar. Behovet av forensiska undersökningar och jämförelser kan förväntas öka.

Som tidigare nämnts bör regleringen vara generell. När det gäller föremål som inte omgärdas av krav på tillstånd för innehav behövs det inga särskilda regler, utöver en bestämmelse som medger att den brottsbekämpande myndigheten får behålla egendom. I den mån det är fråga om föremål som begränsas av krav på tillstånd för innehav, förvaring eller annan hantering måste emellertid undantag göras från tillståndskravet.

En grundläggande förutsättning för att förverkad egendom bör få behållas bör också vara att sådan egendom som enligt författning kräver särskild förvaring eller annan hantering kan hanteras på ett lika säkert sätt av den brottsbekämpande myndigheten som av en annan legal innehavare. Det innebär bl.a. att skjutvapen, ammunition och explosiva varor ska hanteras på ett betryggande sätt för att förhindra att egendomen kommer till brottslig användning. Det kan t.ex. innebära att skjutvapen bör plomberas eller att vissa delar bör avlägsnas så att vapnet blir obrukbart.

Syftet med den föreslagna regleringen är givetvis inte att brottsbekämpande myndigheter ska samla på sig en mängd föremål. En referenssamling bör t.ex. normalt inte innehålla flera föremål som är likadana. Har ett föremål av något skäl förlorat sin betydelse för utbildningsändamål eller forensiska ändamål bör det förstöras.

En viktig fråga är vilka krav som bör ställas på dokumentation av nu aktuella föremål. Eftersom det i huvudsak är fråga om föremål som kan befaras komma till brottslig användning bör höga krav ställas på dokumentation av den. Detaljkraven bör kunna regleras i förordning eller genom myndighetsföreskrifter.

Vem som får besluta

Med tanke på att regleringen inte ska omfatta narkotika är en rimlig utgångspunkt att beslut i fråga om användning av förverkad egendom får fattas av den myndighet som förvarar den förverkade egendomen. Endast brottsbekämpande myndigheter som har ett tydligt behov av att få använda förverkad egendom bör få fatta beslut om att behålla sådan egendom. Det är, som tidigare nämnts, framför allt Polismyndigheten och Tullverket som har behov av det, eftersom bara de myndigheterna har sökhundar som behöver tränas. När det gäller föremål som behövs för att utbilda personalen kan det inte uteslutas att även Säkerhetspolisen behöver ha tillgång till exempelvis förverkad teknisk utrustning eller något annat som har använts av någon som har begått terroristbrott eller brott mot rikets säkerhet. De nu nämnda myndigheterna bör därför ha rätt att fatta beslut i frågan.

Det är svårt att för närvarande se att någon annan brottsbekämpande myndighet har lika tydliga behov av att kunna behålla viss förverkad egendom. Varken Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverket har, såvitt utredningen vet, sådana behov. Däremot kan det inte uteslutas att Kustbevakningen i framtiden skulle kunna ha nytta av att exempelvis få tillgång till en förverkad båt som har byggts om för smugglingsändamål. Det behovet bedömer utredningen emellertid inte vara så stort att Kustbevakningen nu bör räknas upp bland de myndigheter som får behålla förverkad egendom.

Beslut bör endast kunna fattas av ett fåtal personer i varje myndighet. Skälet till det är dels att det i stor utsträckning torde bli fråga om föremål som kräver särskilt tillstånd att inneha eller hantera, dels att en begränsad krets av beslutsfattare säkerställer en likartad rätts-tillämpning. Eftersom det är fråga om egendom som redan har övergått i statens ägo bör beslutet inte vara överklagbart.

Beslut om att förverkad egendom får behållas

En särskild fråga är vilka krav som bör ställas på beslut om att förverkad egendom får användas i stället för att förstöras. Beslutet bör för det första vara skriftligt. Av beslutet bör det framgå vilken egendom som avses, för vilket ändamål det ska behållas, vilket ärende be-

slaget härrör från, var föremålet förvaras och vilka åtgärder som har vidtagits med det (t.ex. märkning eller plombering).

Det kan diskuteras om ett beslut att ta hand om viss förverkad egendom bör gälla under en begränsad tid eller vara slutgiltigt. De skäl som talar för att egendom som är viktig för träningen av sök-hundar ska ingå talar för att ett beslut bara bör gälla under en begränsad tid. Förändringar i produktionen gör att hundarna löpande behöver få tillgång till nytt material för sin träning. Det gäller inte bara narkotika utan även t.ex. vapen, pengar och dopningsmedel. Fördelen med tidsbegränsade beslut är också att myndigheten fort-löpande behöver se över behovet av att behålla den förverkade egen-domen. Om det finns ett fortsatt behov av det kan ett nytt beslut meddelas innan det tidigare tillståndet har löpt ut. En sådan lösning ligger också i linje med det som gäller enligt lagen om kontroll av narkotika. Utredningen anser att två år kan vara en lämplig avväg-ning för hur länge ett beslut får gälla. Beträffande de särskilda refe-renssamlingar som framför allt forensiker har behov av, finns det dock skäl att tillåta en något längre tid. Det beror på att behovet normalt kvarstår även efter två år och att ständiga omprövningsbe-slut skulle bli alltför resurskrävande för bl.a. nationellt forensiskt centrum. I de fallen bör ett beslut få gälla högst fem år.

Tidsbegränsade beslut bör således vara utgångspunkten. När det gäller föremål som enbart har använts som hjälpmedel vid brott och som inte omgärdas av särskilda regler, t.ex. ombyggda fordon, väskor med dubbla bottnar och liknande, förhåller det sig annorlunda. I de fallen kan det finnas skäl för att inte tidsbegränsa beslutet. Det rör sig dessutom normalt om föremål som vem som helst har rätt att inneha. Behovet av att löpande överväga behovet av att behålla före-mål är därmed inte detsamma som exempelvis beträffande skjutva-pen, ammunition och dopningsmedel m.m.

Bör besluten få gälla till förmån för någon annan myndighet?

En särskild fråga är om ett beslut att behålla förverkad egendom bör kunna gälla till förmån för någon annan myndighet. Bör exempelvis Tullverket kunna besluta att behålla viss förverkad egendom i syfte att lämna över den till Polismyndigheten eller tvärtom?

Eftersom regleringen utgår från att den myndighet som beslutar att behålla viss egendom ska hålla kontroll över den och att besluten normalt ska vara tidsbegränsade är en sådan lösning enligt utredningens mening inte lämplig.

Utredningen vill dock inte utesluta att den frågan kan behöva övervägas på nytt när viss erfarenhet har vunnits av hur de brottsbekämpande myndigheterna hanterar den föreslagna regleringen.

12.6.3 Förhållandet till annan lagstiftning

Utredningens bedömning: Även om den nuvarande regleringen kan uppfattas som motsägelsefull, behövs det inte någon ny reglering som adresserar frågan om vilken reglering, smugglingslagen eller förfarandelagen, som har företräde.

Skälen för utredningens bedömning

Dagens reglering

Som framgått i avsnitt 12.2.2 regleras verkställighet av förverkande-beslut enligt smugglingslagen i 18 § smugglingslagen. Av förarbetena till 18 § andra stycket framgår att bestämmelsen i fråga avser att tydliggöra att om det finns särskilda föreskrifter som exempelvis begränsar möjligheterna att försälja det förverkade så ska de tillämpas (prop. 1999/2000:124 s. 156). Förfarandelagen nämns inte i det sammanhanget. Samtidigt innehåller 1 § förfarandelagen en bestämmelse som föreskriver att den lagen gäller, om inte annat följer av lag eller annan författning, egendom som har tillfallit staten på grund av förverkande.

Det behövs ingen ny reglering

Regleringen i 18 § första stycket smugglingslagen anvisar bara två sätt för Tullverket att hantera sådan egendom som har sakförverkats. Det är försäljning eller förstöring. I förhållande till förfarandelagen, som ger samma möjligheter, föreligger i det avseendet ingen skillnad. Den sistnämnda lagen ger emellertid, i likhet med 24 § smugglings-

lagen, också möjlighet till omedelbar försäljning alternativt förstörande i vissa fall. I 5 § förfarandelagen ges vidare möjlighet att ”oskadliggöra” sådan egendom som kan befaras komma till brottslig användning eller som annars är olämplig för försäljning. Nu föreslår utredningen att det ska införas en ny bestämmelse i förfarandelagen, 5 a §, som ger en brottsbekämpande myndighet möjlighet att behålla viss förverkad egendom under en tid.

Smugglingslagen får i detta sammanhang anses vara en *lex specialis* i förhållande till förfarandelagen. Det innebär att i fråga om försäljning och förstöring av förverkad egendom, som regleras i båda lagarna, bör 18 § smugglingslagen även i fortsättningen tillämpas, i stället för regleringen i förfarandelagen. I den mån förfarandelagen innehåller bestämmelser om hantering av förverkad egendom som saknar motsvarighet i smugglingslagen bör de, med stöd av regleringen i 18 § andra stycket smugglingslagen, kunna tillämpas av Tullverket. Det kommer då att gälla den föreslagna nya 5 a §. Det innebär att det inte krävs någon ny reglering som adresserar frågan om vilken reglering som har företräde.

Det är emellertid inte tillfredsställande att det, som i detta fall, kan uppstå tolkningsproblem i fråga om vilken lagstiftning som ska tillämpas. Förverkandelagstiftningen är för närvarande föremål för översyn. Förfarandelagen har dock inte behandlats i det lagstiftningsarbetet. Vid en framtida översyn av smugglingslagen eller förfarandelagen bör frågan om de båda lagarnas inbördes förhållande analyseras närmare.

12.6.4 Utvidgade bemyndiganden

Utredningens förslag: Regeringen får meddela närmare föreskrifter om vilka myndigheter som har rätt att handha förverkad egendom, när egendomen ska förstöras och vad som i övrigt bör gälla för handhavandet. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om hanteringen av sådan egendom som kräver särskild bevaring.

Skälen för regeringens förslag: I 11 § förfarandelagen bemyndigas regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela

närmare föreskrifter om sättet för kungörande och om myndigheternas förfarande med egendom som avses i lagen.

Regeringen bör bemyndigas att även meddela närmare föreskrifter om vilka myndigheter som får ta hand om egendom enligt den föreslagna nya regleringen i förfarandelagen, när sådan egendom ska förstöras och vad som i övrigt ska gälla för hanteringen av den. Det innebär att endast de myndigheter som pekas ut i förordning får fatta beslut om att behålla egendom som har förverkats.

Eftersom det, i fråga om viss egendom, exempelvis skjutvapen eller explosiva varor, kan finnas behov av mer detaljerade föreskrifter om hur förverkad egendom får hanteras, bör regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, kunna meddela sådana föreskrifter.

Tullverket har framhållit att myndigheten har samma behov som Polismyndigheten att kunna meddela föreskrifter om hur viss förverkad egendom ska hanteras. Den frågan kan lösas genom ett tillägg i en förordning.

Utförelse av stöldgods

13 Allmänt om utförsel av stöldgods

13.1 Ökade krav på att Tullverket ska kunna ingripa

Den organiserade brottsligheten har vuxit sig allt starkare i Sverige. Brottsligheten rör sig över landsgränser och omfattar alla former av kriminella aktiviteter. Internationella brottsnätverk begår en stor del av bostadsinbrotten och stölderna av bl.a. bilar, bildelar, båtmotorer och jordbruksmaskiner. Stöldigornas brottslighet drabbar hela landet och medför såväl otrygghet som stora kostnader. Problemet har varit föremål för riksdagens och regeringens intresse de senaste åren. Det har varit en återkommande uppfattning att Tullverket bör ges en tydligare roll för att försvåra för internationella brottsnätverk att bedriva organiserad brottslighet i Sverige.

Som utredningen återkommer till i avsnitt 13.7 kontrollerar Tullverket i dag betydligt fler typer av varor vid införsel till Sverige jämfört med vid utförsel ur landet. Under senare år har det förts fram önskemål om att Tullverket i ökad utsträckning bör kontrollera utförsel av varor och kunna ingripa vid misstanke om brott, exempelvis om stöldgods är på väg att föras ut ur landet. Lagstiftningen har också relativt nyligen ändrats på så sätt att Tullverket och en tulltjänsteman getts utökad rätt att lämna biträde åt Polismyndigheten och allmän åklagare. Regleringen, som trädde i kraft den 1 augusti 2021, finns i 37–40 §§ smugglingslagen. Den ger en tulltjänsteman rätt att tillfälligt ingripa vid misstanke om brott som Tullverket inte har någon självständig rätt att ingripa mot. Ett exempel kan vara om det vid en utförselkontroll upptäcks att någon försöker föra ut stöldgods ur landet. Den närmare innebörden av regleringen beskrivs i avsnitt 13.4.4.

Till följd av riksdagens många tillkännagivanden till regeringen under mandatperioden 2018–2022 har frågan väckts om Tullverket bör ges en ännu tydligare roll när det gäller att kontrollera utförsel

av varor, i syfte att förhindra att stöldgods förs ut ur landet (se bet. 2019/20:JuU25 punkt 54, rskr. 2019/20:257, bet. 2020/21:JuU2 punkt 2, rskr. 2020/21:12, bet. 2020/21:JuU37 punkterna 5 och 7, rskr. 2020/21:414, bet. 2021/22:JuU22 punkt 58 och rskr. 2021/22:271). Tillkännagivandena låg till grund för utredningens ursprungliga uppdrag i den del det avser utförelsekontroll. Efter riksdagsvalet år 2022 har frågan om utförelse av stöldgods fått ytterligare fokus. Uppdraget till utredningen har därefter utökats.

13.2 Något om organiserad tillgreppsbrottslighet

13.2.1 Kunskap om brottsligheten behövs

För att komma till rätta med den gränsöverskridande organiserade tillgreppsbrottsligheten behövs sannolikt en rad olika åtgärder. Det fordras emellertid också kunskap om hur brottsligheten begås, vilken omfattning den kan ha och hur den bäst bekämpas för att kunna ta ställning till vilka åtgärder som kan behövas.

Internationella brottsnätverk står för en stor andel av den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten i Sverige. I februari 2018 gav regeringen Polismyndigheten i uppdrag att öka förmågan att bekämpa organiserad tillgreppsbrottslighet som begås av internationella brottsnätverk (Ju2018/00991/PO). Regeringen gav samtidigt Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen i uppdrag att utifrån sina respektive befogenheter utveckla sin samverkan på området. Uppdraget slutredovisades i februari 2020 (Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen, 2020, Slutredovisning av regeringsuppdrag).

I en rapport från augusti 2022 kartlade Polismyndigheten de internationella brottsnätverk som begår organiserad tillgreppsbrottslighet i Sverige (Polismyndigheten, 2022, Internationella brottsnätverk aktiva med organiserad tillgreppsbrottslighet – Erfarenhetsberättelse 2019–april 2022). En motsvarande rapport lämnades år 2019 (Polismyndigheten, 2019, Internationella brottsnätverk inom organiserad tillgreppsbrottslighet – Erfarenhetsberättelse 2016–januari 2019).

Rapporterna ger en relativt bra bild av de internationella brottsnätverk som begår organiserad tillgreppsbrottslighet i Sverige och brottslighetens påverkan på samhället. Larmtjänst, som är en del av

försäkringsbranschens intresseorganisation Svensk Försäkring, gör dessutom årliga beräkningar av försäkringsbolagens kostnader för stölder och hur stor andel av stöldgodset som förs utomlands.

Även inhemska brottsnätverk begår gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet. Det har under utredningens gång framhållits som ett växande problem. Enligt Larmtjänst förekommer det exempelvis att personer inom den inhemska organiserade brottsligheten stjälar exklusiva personbilar för att sälja dem i utlandet. Det har emellertid inte gått att få fram några närmare uppgifter om omfattningen. Dessutom stjälar dessa nätverk sådana bilar för att använda dem som flyktfordon vid brott i Sverige.

13.2.2 Internationella brottsnätverk

Sedan Litauen, Polen och Rumänien gick med i EU har det skett en gradvis etablering av nätverk som ägnar sig åt organiserad tillgreppsbrottslighet i Sverige. Internationella brottsnätverk har oftast sitt ursprung i de nämnda länderna, men det förekommer också aktörer från exempelvis Belarus och Georgien. Nätverken har i vissa fall en stark koppling till brottsnätverk från det forna Jugoslavien som har varit aktiva med organiserad brottslighet i Sverige under flera decennier (Polismyndigheten, 2022, s. 11 f.).

Internationella brottsnätverk är verksamma i flertalet västeuropeiska länder. De rör sig systematiskt mellan länderna för att undgå upptäckt. Brotts typerna är ofta sådana att brottsbekämpande myndigheter har svårt att se de enskilda brotten som en del av en organiserad brottslighet. Nätverken riktar in sig på flera typer av gods samtidigt eller periodvis beroende på tillgång, efterfrågan och logistiska förutsättningar (Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen, 2020, s. 5). Sverige är ett rikt land med gott om tillgångar. Det gör Sverige attraktivt för nätverken. Polismyndigheten har pekat på att länder som är både lättillgängliga och sårbara är extra utsatta mål. Den brottsliga verksamheten flyttas från ett land till ett annat när förtjänsten minskar (Polismyndigheten, 2022, s. 6).

De vanligaste formerna av tillgreppsbrott som begås av internationella brottsnätverk är bostadsinbrott, inbrott i fritidshus, stöld från byggarbetsplatser, systematiska butiksstölder och stöld av båtmotorer, bilar, fordonsdelar, maskiner, verktyg, traktorer, entrepre-

nadmaskiner, diesel och metall. Internationella brottsnätverk är även inblandade i andra typer av brottslighet, bl.a. bedrägeri, folkbokföringsbrott, brott mot utlänningslagen, narkotikabrott, människohandel, människoexploatering och olaga tvång. Nätverken ingår ibland i kriminella strukturer som verkar inom alla typer av organiserad brottslighet (Polismyndigheten, 2022, s. 10).

13.2.3 Omfattningen av brottsligheten

Under åren 2019–2021 anmäldes drygt 15 800 stölder från byggarbetsplatser. Under samma år anmäldes omkring 16 000 stölder av maskiner, verktyg och redskap och 5 400 stölder av båtmotorer (Polismyndigheten, 2022, s. 19 f.). Internationella brottsnätverk står för en stor andel av de tillgreppsbroten. Uppskattningsvis begås åtminstone 50 procent av bostadsinbrotten och ungefär 90 procent av stölderna av bilar, bildelar, båtmotorer och jordbruksmaskiner av internationella brottsnätverk (Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen, 2020, s. 5 f.).

Enligt Larmtjänst beviljar försäkringsbolagen ersättning för stöldskador med 2–3 miljarder kronor per år. Det uppskattas att värdet av det stöldgods som fördes utomlands år 2020 uppgick till 1–1,5 miljarder kronor. Som en följd av pandemin fördes det ut mindre stöldgods än vanligt det året. Larmtjänst uppskattar att värdet av det utförda stöldgodset år 2021 var omkring 1,5 miljarder kronor. År 2022 var det enligt Larmtjänst fråga om, lågt räknat, ett värde på 1,3 miljarder kronor och, högt räknat, 1,7 miljarder kronor. Statistiken omfattar inte oförsäkrat gods. Det är vanligt att gods som stjäls från t.ex. byggarbetsplatser eller i handeln inte är försäkrat på ett sådant sätt att ersättning ges om godset tillgrips. Detsamma gäller drivmedel. Det sammanlagda värdet av det gods som stjäls i Sverige är därför okänt, men med all sannolikhet betydligt högre. Försäkringstagarnas kostnader för självrisk är också okända.

Enligt försäkringsbolagen har det på senare tid skett en påtaglig ökning av stölder som avser bl.a. entreprenad- och byggmaskiner, reservdelar och elektronik. Det bedöms bero på en ökad efterfrågan på sådana varor till följd av dels kriget i Ukraina, dels de sanktioner som infördes mot Ryssland efter invasionen av Ukraina i februari 2022. Stölderna av katalysatorer och båtmotorer har däremot min-

skat. Försäkringsbolagen har framhållit att vilken typ av egendom som stjäls förändras över tid. Den allmänna trenden är emellertid enligt bolagen att allt mer stjäls i syfte att föras ut ur landet.

Brottsförebyggande rådet påpekar att organiserad brottslighet ofta är inriktad på häleri och smuggling av olika eftertraktade varor.¹ Det finns därför skäl att redovisa något om brottsutvecklingen avseende de brotten. Även brottsutvecklingen i fråga om stöld- och tillgreppsbrott bör tas upp.

Av kriminalstatistiken framgår att antalet anmälda smuglingsbrott har minskat något det senaste decenniet, från 4 852 år 2013 till 4 212 år 2022. Det avser både narkotikasmuggling och övrig smuggling. Antalet anmälda stöld- och tillgreppsbrott har minskat relativt kraftigt, från omkring 530 000 år 2013 till omkring 393 000 år 2022. Brotten minskade kontinuerligt fram till år 2021 men ökade året därpå. Därefter minskade antalet anmälningar på nytt. År 2022 anmäldes 26 procent färre stöldbrott än år 2013. Antalet anmälda inbrottsstöldar minskade med 5 procent år 2022 jämfört med året före. Totalt 69 220 inbrottsstöldar anmäldes år 2022. Jämfört med år 2013 har det totala antalet anmälda bostadsinbrott minskat med 48 procent. De antalsmässigt största typerna av stöldbrott år 2022 var stöld från motordrivna fordon och cykelstöld. Antalet anmälda häleribrott har ökat från 5 269 år 2013 till 6 313 år 2022 (Brå, Kriminalstatistik, Anmälda brott, 2022, s 41 f.).

Brottsförebyggande rådet har upplyst att myndigheten inte har någon statistik eller andra uppgifter som beskriver hur stor andel eller hur stort antal av smuglingsbrotten, häleribrotten eller tillgreppsbrotten som begås av internationella brottsnätverk eller som på annat sätt har internationell anknytning.

13.2.4 Tillvägagångssätten

Den tillgreppsbrottslighet som de internationella brottsnätverken står för utförs i stor omfattning och periodvis med mycket hög frekvens. Flödet av stöldgods är som störst över EU:s inre gränser. Den fria rörligheten med oövervakade gränsövergångar utnyttjas systematiskt. Brottsnätverken finns över hela landet men brottsligheten är till övervägande del koncentrerad till Stockholm, Göteborg och

¹ <https://bra.se/statistik/statistik-om-brottstyper/organiserad-brottslighet.html>.

Malmö-Helsingborg. Vissa glesbygdsområden är också relativt hårt drabbade. Ofta är nätverken mycket mobila och kan verka ostört över stora ytor i glesbygden där de lättare kan undgå upptäckt (Polismyndigheten, 2022, s. 6 f. och 13 f.). Generellt har nätverken hög förmåga till snabba förändringar i tillvägagångssätt. Många nätverk har visat sig störningskänsliga och byter snabbt geografiskt område eller tillvägagångssätt vid myndighetsåtgärder som innebär ökad risk för upptäckt eller lägre vinstmarginaler (Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen, 2020, s. 6).

Den övergripande planeringen och beställningen av specifika stöldobjekt görs ofta i nätverkens ursprungsländer. Förberedelser som rekognoscering och tillhandahållande av boenden och målvaktsbilar görs ofta i Sverige. Ofta är s.k. ankarpersoner delaktiga. Med det avses personer som är baserade i Sverige och bedriver brottslig verksamhet här men som har en tydlig koppling till ett internationellt brottsnätverk. Stöldgods lagras ofta på en eller flera lagringsplatser i Sverige där de i avvaktan på transport eller avyttring pakeras, monteras ner eller aidentifieras. Exempel på sådana platser kan vara naturgömmor, boenden, fordon, verkstäder, containrar eller förvaringslokaler. Det vanliga är att stöldgods som förs ut ur Sverige transporteras till det land där personerna i brottsnätverken har sin hemvist, ibland för vidare transport. Stöldgods förs ut ur landet med post, flyg, personbilar, budbilar, skåpbilar, lastbilar, bussar, båtar eller tåg. Legala transportbolag används regelmässigt. Utförelse av stöldgods äger även rum i containertrafiken. Brottsvinster används bl.a. till att utveckla den brottsliga verksamheten, driva företag och köpa fastigheter i Sverige. I vissa fall tvättas brottsvinster som förs till brottsnätverkens ursprungsländer genom köp av fastigheter eller lyxbilar (Polismyndigheten, 2022, s. 9 f.).

13.2.5 Samhällspåverkan

De internationella brottsnätverkens omfattande tillgreppsbrottlighet drabbar många människor och medför en allmän otrygghet i samhället. Polismyndigheten framhåller i 2022 års rapport att omfattningen av den internationella tillgreppsbrottligheten har stor påverkan på allmänhetens upplevda trygghet. Det lyfts fram att brottligheten leder till minskad tilltro till staten och rättsväsendet.

Brottsligheten leder också till att medborgargarden initieras, framför allt på landsbygden där den polisiära närvaron är låg. I rapporten påpekas att utsatta människor utnyttjas som förare eller målvakter av de internationella brottsnätverken, att nätverken bidrar till en växande svart marknad och att legala företagsstrukturer utnyttjas för brottslig verksamhet. Enligt Polismyndigheten medför tillgreppsbrotten även

- hög belastning på rättsväsendet,
- ekonomiska förluster för privata och offentliga aktörer,
- höjda premier och försäkringskostnader,
- ökade kostnader för stöldskydd,
- stillastående byggarbetsplatser och infrastrukturprojekt, och
- stillastående tågtrafik på grund av stulna kopparkablar.

I rapporten framhålls att de internationella brottsnätverkens närvaro i landet också innebär att olika delar av samhällssystemet utnyttjas systematiskt i brottsliga syften. Det handlar bl.a. om brott mot välfärdssystemet, ett ökat antal asylansökningar och s.k. arbetslivskriminalitet som innebär att företag bryter mot arbetsmiljöregler, inte betalar skatt eller avgifter eller låter människor som inte har arbetstillstånd i Sverige arbeta här (Polismyndigheten, 2022, s. 10 och 27).

13.3 Tullverkets och Polismyndighetens uppdrag

13.3.1 Utgångspunkter

Brottsbekämpning är i huvudsak en uppgift för Polismyndigheten. Tullverket har ett annat huvuduppdrag, nämligen att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas och att kontrollera att bestämmelser om införsel och utförsel av varor följs. Tullverket har i och för sig ett brottsbekämpande uppdrag, men det är i huvudsak begränsat till brottslighet i samband med införsel och utförsel av varor.

För att kunna bedöma Tullverkets framtida roll för att förhindra att stöldgods förs ut ur landet är det nödvändigt att diskutera hur omfattande myndighetens brottsbekämpande uppdrag bör vara. Hur

gränsen bör dras mot Polismyndighetens uppdrag måste också övervägas. Det finns därför anledning att först kort redovisa hur myndigheternas respektive uppdrag är utformade i dag.

13.3.2 Tullverkets uppdrag

Kontrollverksamhet och brottsbekämpning

Tullverkets huvuduppdrag består i att övervaka och kontrollera varuflödet in i och ut ur Sverige. Myndighetens uppdrag framgår av förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket (instruktionen). Till uppdraget hör enligt 1 § att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. Enligt 2 § ska Tullverket övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförelse av varor följs. Tullverket ska därutöver enligt 3 § förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförelse av varor och delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. I 4 § föreskrivs att Tullverket ska bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförelse av varor. Tullverket ska dessutom enligt 5 § bedriva viss verksamhet i fråga om rattfylleribrott. I delbetänkandet har utredningen föreslagit att Tullverkets uppdrag ska regleras i lag i stället för i förordning. Utredningen har föreslagit vissa förtydliganden men inte några ändringar i myndighetens grundläggande uppdrag (se SOU 2022:48 s. 493 f.).

Det brottsbekämpande uppdraget har utökats

I takt med samhällsutvecklingen har Tullverkets roll som brottsbekämpande myndighet utökats. Uppdraget har i viss mån kommit att innefatta brottslighet som inte har något samband med införelse eller utförelse av varor. Ett exempel är att Tullverket och en tulltjänsteman genom lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott har fått rätt att vidta åtgärder för att förhindra, upptäcka och utreda rattfylleri. Ett annat exempel är bestämmelserna i 37–40 §§ smugglingslagen som innebär att en tulltjänsteman, genom att biträda Polismyndigheten eller all-

män åklagare, numera har rätt att tillfälligt ingripa vid misstanke om brott som Tullverket inte har någon självständig rätt att ingripa mot. Motivet till utvidgningen av Tullverkets befogenheter har i båda fallen varit att det ingår i Tullverkets normala verksamhet att utföra kontroller vid gränsen och att befintliga resurser bör utnyttjas för att – i det första fallet – kontrollera trafiknykterheten, eller – i det andra fallet – ingripa mot alla typer av brottslighet som upptäcks vid en ordinarie kontroll som utförs av Tullverket (Ökade möjligheter att ingripa mot rattfylleri och sjöfylleri, prop. 2007/08:53, s. 40 f. och Tullverket ges en utökad möjlighet att ingripa mot brott, prop. 2020/21:192, s. 2 f.).

Regeringens styrning

Tullverkets uppdrag styrs även genom regeringens årliga regleringsbrev och andra regeringsbeslut. I regleringsbrevet för budgetåret 2023 (dnr Fi2022/03445 [delvis]) anges beträffande kontrollverksamheten bl.a. att ambitionsnivån att förhindra smuggling av narkotika, vapen och explosiva varor liksom att förhindra storskalig eller frekvent illegal införelse av alkohol och tobak ska öka. Samtidigt måste insatserna balanseras mot myndighetens ansvar inom samtliga risk- och restriktionsområden. I fråga om den brottsförebyggande verksamheten anges att Tullverket ska redovisa hur myndigheten har stärkt arbetet med att förebygga brottslighet i samband med in- och utförelse av varor. Tullverket ska också redovisa effekterna av myndighetens utökade möjligheter att ingripa mot brott, exempelvis när det gäller stöldgods som är på väg att föras ut ur landet.

Uppgifterna framgår av ett flertal författningar

Både kontrollverksamhet och brottsbekämpning ingår alltså i Tullverkets uppdrag. Uppgifterna framgår av ett flertal författningar, bl.a. tullkodexen, tullagen, inregränslagen, smugglingslagen och lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott. Befogenhetsregleringen har beskrivits ingående i delbetänkandet (se SOU 2022:48 s. 323 f.). Till övervägande del är verksamheten kopplad till när varor som omfattas av förbud mot eller villkor för införelse eller utförelse passerar den svenska grän-

sen. Tullverkets verksamhet bidrar till skyddet av EU:s yttre gräns och till att säkra den inre marknadens integritet, eftersom de varor som förs in i Sverige från tredjeländ övergår i fri cirkulation inom EU (prop. 2020/21:192 s. 14). Tullverket har därutöver en rad uppgifter som bl.a. rör transportkontroll av punktskattepliktiga varor och kontroll av att anmälningsplikten gällande in- och utförelse av kontanta medel efterlevs.

13.3.3 Polismyndighetens uppdrag

Brottsbekämpning och ordningshållning

Polismyndighetens uppdrag består i huvudsak av brottsbekämpande verksamhet och ordningshållning. I fråga om brottsbekämpning har Polismyndigheten ett betydligt bredare uppdrag än Tullverket. Medan Tullverkets uppdrag i huvudsak är begränsat till brottslighet i samband med införelse eller utförelse av varor omfattar Polismyndighetens uppdrag alla former av brottslig verksamhet. Myndighetens uppdrag framgår av 2 § polislagen (1984:387). I uppdraget ingår bl.a. att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Det ingår också att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal. Polismyndighetens befogenheter i den brottsbekämpande verksamheten regleras i huvudsak i rättegångsbalken. Som beskrivs närmare i det följande har Polismyndigheten, liksom Kustbevakningen, nyligen fått utökade befogenheter genom lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Regeringens styrning

Polismyndigheten styrs liksom Tullverket även genom regeringens årliga regleringsbrev och olika regeringsbeslut. I regleringsbrevet för budgetåret 2023 (dnr Ju2022/03704 [delvis], Ju2022/02616 och Ju2022/00481) anges mål och återrapporteringskrav för Polismyndigheten. Ett mål är att arbetet med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet ska bedrivas strukturerat och med grund i beprövad erfarenhet. Arbetet med att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal ska bedrivas effektivt och brottsuppkla-

ringen ska öka. Ett av flera uppdrag till Polismyndigheten är att myndigheten ska vidta åtgärder i syfte att öka bekämpningen av irreguljär migration och gränsöverskridande brottslighet.

13.3.4 Nya polisiära befogenheter i gränsnära områden

Särskilda befogenheter i gränsnära områden

Polismyndigheten och Kustbevakningen har som nyss nämnts fått utökade befogenheter enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. I lagen finns det särskilda bestämmelser om inre utlänningskontroll och brottsbekämpning i vissa gränsnära områden.

Med uttrycket ”gränsnära område” avses enligt 2 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden flygplatser, hamnar och järnvägsstationer med förbindelser till utlandet. Även broar för vägtrafik till eller från utlandet och gränsövergångsställen på allmänna vägar avses.

Inre utlänningskontroll

I ett gränsnära område får enligt 3 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden en polisman eller en kustbevakningstjänsteman göra en inre utlänningskontroll enligt 9 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716), trots att det krav på särskild anledning till kontroll som ställs enligt den paragrafen inte är uppfyllda. Den form av inre utlänningskontroll som avses är att polismannen eller kustbevakningstjänstemannen begär att en utlänning ska överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Kontrollerna ska vara selektiva och får inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer. En inre utlänningskontroll av nyssnämnda slag får enligt 2 § förordningen (2023:475) om polisiära befogenheter i gränsnära områden utföras under högst 120 timmar per månad och 6 timmar per dag i ett visst gränsnära område. Vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område får polismannen eller kustbevakningstjänstemannen använda de befogenheter som föreskrivs i 5–7 §§ lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Det som avses är rätten att under vissa förutsättningar kroppsvisitera utlänningen eller ge-

nomsöka transportmedel, ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar och stoppa transportmedel.

I 11 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden föreskrivs att protokoll ska föras över en kontroll som avses i 3 §. I bestämmelsen anges vad som ska framgå av ett sådant protokoll och vem som är ansvarig för att protokollet upprättas.

Åtgärder för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet

Enligt 8 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden får en polisman kroppsvisitera en person i direkt samband med att han eller hon reser in till eller ut från landet. Polismannen får också genomsöka ett transportmedel i direkt samband med att det används vid en inresa till eller utresa från landet. Åtgärderna får vidtas endast i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Kravet innebär enligt förarbetena att befogenheterna inte får användas rutinmässigt. Det ska finnas anledning att ingripa i det enskilda fallet utifrån misstankar om sådan brottslig verksamhet som omfattas av bestämmelsen. För att kravet ska vara uppfyllt krävs att det kan antas att ingripandet leder till ett visst resultat (Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden, prop. 2022/23:109, s. 49).

Det föreskrivs i 11 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden att protokoll ska föras över kroppsvisitation och husrannsakan enligt lagen. Som nämnts anges det i bestämmelsen vad som ska framgå av protokollet och vem som är ansvarig för att det upprättas.

Utsträckt tillämpning i vissa fall

Åtgärderna får i vissa fall vidtas utanför gränsnära områden. Det föreskrivs i 9 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden att om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts, får 3–8 §§ tillämpas även utanför området. Det förutsätter att en polisman eller en kustbevakningstjänsteman följer efter personen i omedelbart samband med att personen lämnar området.

Utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning

Möjligheterna att bedriva kamerabevakning har också utökats. De utökade befogenheterna gäller för flera myndigheter. Enligt 14 c § kamerabevakningslagen (2018:1200) får Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriva kamerabevakning i gränsnära områden, eller av tillfartsvägar till vissa sådana områden, utan att göra en dokumenterad prövning av om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Det gäller oavsett syftet med bevakningen. I 13 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden finns det särskilda bestämmelser om hur personuppgifter som rör fordon och som har samlats in genom kamerabevakning i ett gränsnära område får behandlas.

13.4 Tullverkets nuvarande befogenhetsreglering

13.4.1 Allmänt

Tullverkets och en tulltjänstemans befogenheter i kontrollverksamheten vid gränsen regleras i huvudsak i tullkodexen, tullagen och inregränslagen. Den brottsbekämpande verksamheten regleras främst i smugglingslagen och i lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott. I delbetänkandet finns en mer utförlig redogörelse för regleringen (SOU 2022:48 s. 323 f. och 411 f.). I det följande beskrivs de delar av regleringen som har störst betydelse i detta sammanhang.

13.4.2 Tullagen

I 4 kap. tullagen regleras Tullverkets och en tulltjänstemans befogenheter i kontrollverksamheten vid den yttre gränsen, dvs. vid Sveriges gräns mot ett tredjeland. I 4 kap. 16 § tullagen föreskrivs att Tullverket, för att kontrollera att deklara- och uppgiftsskyldigheten enligt tullagstiftningen har fullgjorts, eller att varor inte gör intrång i de immateriella rättigheter som skyddas av förordning (EU) nr 608/2013, får undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras. Tullverket får också undersöka tullager, frizoner och anläggningar för tillfällig lagring samt

områden i hamnar och på flygplatser och bangårdar där varor som står under tullövervakning förvaras och lokaler inom sådana områden. Tullverket får vidare i samma syfte undersöka bagage, handväskor och liknande som medförs av en resande vid inresa till eller utresa från EU:s tullområde eller av en person som har uppmanats att stanna enligt 4 kap. 11 § andra stycket tullagen.

En undersökning enligt 4 kap. 16 § tullagen är en form av administrativ kontroll. Det behöver alltså inte finnas någon misstanke om brott. Regleringen begränsas dock i praktiken av 4 kap. 11 och 12 §§ tullagen, som anger under vilka förutsättningar en tulltjänsteman får uppmana någon att stanna. Enligt 4 kap. 11 § första stycket ska en förare av eller befälhavare på ett transportmedel som omfattas av tullövervakning stanna på uppmaning av en tulltjänsteman. En sådan uppmaning får enligt 4 kap. 12 § första stycket ges till föraren av ett fordon när fordonet finns inom vissa geografiskt avgränsade områden som bl.a. innefattar trakterna vid Sveriges landgräns mot ett tredjeland eller kuster. Föraren får även uppmanas att stanna, om tulltjänstemannen har anledning att anta att varor som står under tullövervakning transporteras med fordonet eller när fordonet är försett med interimsskyltar eller registreringsskyltar från ett tredjeland. Enligt 4 kap. 11 § andra stycket tullagen ska även andra personer än förare eller befälhavare stanna på uppmaning av en tulltjänsteman. En sådan uppmaning får bara ges om det finns anledning att anta att personen är anmälningsskyldig enligt tullagstiftningen och personen anträffas inom ett sådant geografiskt område som avses i 4 kap. 12 § första stycket tullagen.

13.4.3 Inregränslagen

I inregränslagen finns bestämmelser om Tullverkets och en tulltjänstemans befogenheter i kontrollverksamheten vid den inre gränsen, dvs. vid Sveriges gräns mot andra EU-medlemsstater. I 3 § föreskrivs att lagen är tillämplig på 16 olika varuslag. Bland dem kan nämnas krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden, narkotika, vapen, ammunition, dopningsmedel, alkohol, barnpornografi, sprängämnesprekursorer, tobak och vissa kulturföremål. Varorna omfattas enligt 4 § av anmälningsskyldighet i vissa fall, exempelvis om varan omfattas av ett förbud mot införelse eller utförelse eller ett vill-

kor för införelse eller utförelse som inte är uppfyllt. Av de varuslag som omfattas av inregränslagen finns det i dag bestämmelser om utförelse beträffande krigsmateriel, vapen, barnpornografi, narkotika, produkter med dubbla användningsområden och kulturföremål (se prop. 2020/21:192 s. 17).

Tullverket har rätt att kontrollera att anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen har uppfyllts. Det är fråga om administrativa kontroller som inte förutsätter att det finns någon misstanke om brott. Kontrollerna får dock enligt 2 § inte utformas på ett sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras görs slumpmässigt. Det innebär att endast den omständigheten att en vara förs över gränsen inte får utgöra grund för en kontroll. Förbudet mot slumpmässiga kontroller har sin grund i den EU-rättsliga principen om fri rörlighet för varor som regleras i artiklarna 26 och 28–37 i EUF-fördraget.

För att kontrollera att anmälningsskyldigheten har fullgjorts får en tulltjänsteman enligt 7 § inregränslagen undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras. Även bagage, handväskor och liknande som medförs av resande får undersökas. Regleringen begränsas emellertid i praktiken av 5 §, som anger under vilka förutsättningar en tulltjänsteman får uppmana någon att stanna. I paragrafen föreskrivs att var och en är skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning. En sådan anmaning får ges till den som i omedelbart samband med inresa eller utresa befinner sig i omedelbar närhet av en gränspassage. En tulltjänsteman får i vissa fall även anmana den som anträffas inom ett vidare område att stanna, om det finns anledning att anta han eller hon inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet. Det rör sig om områden i trakterna vid Sveriges landgräns mot andra EU-medlemsstater eller kuster, eller i närheten av eller inom en flygplats eller ett annat område som har direkt trafikförbindelse med en annan medlemsstat. Den som är skyldig att stanna ska enligt 6 § inregränslagen på en tulltjänstemans begäran lämna de uppgifter och visa upp de handlingar som behövs för kontrollen.

13.4.4 Smugglingslagen

Tullverkets rätt att inleda förundersökning

I smugglingslagen regleras bl.a. smugglingsbrott, inkluderande narkotikasmuggling och smuggling av andra särskilda varuslag, tullbrott och olovlig befattningsmed smuggelgods. I 19 § smugglingslagen föreskrivs att Tullverket får inleda förundersökning angående brott enligt lagen eller andra brott som avses i 1 § andra stycket smugglingslagen. Det innebär brott som rör införelse till eller utförelse från Sverige av varor enligt bl.a. inregränslagen, LPK, tullagen och lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m. Om saken inte är av enkel beskaffenhet ska ledningen av förundersökningen övertas av allmän åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska även överta ledningen av förundersökningen när det är påkallat av särskilda skäl. Tullverket har samma befogenheter och skyldigheter som en undersökningsledare har enligt rättegångsbalken när en förundersökning har inletts av Tullverket. Myndigheten ska förordna särskilda befattningshavare för uppgifterna. Närmare bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan Åklagarmyndigheten och Tullverket finns i Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål som även kan ledas av Tullverket (ÅFS 2013:3).

Tullverkets förundersökningsrätt utvidgades för några år sedan. Enligt 34 och 35 §§ smugglingslagen har Tullverket rätt att inleda förundersökning om det finns anledning att anta att brott som avser innehav eller bruk av narkotika, dopningsbrott och innehav av hälsofarliga varor har begåtts, i de fall där brottsligheten upptäckts i samband med åtgärder enligt lagen.

En tulltjänstemans rätt att använda tvångsmedel

Innan förundersökning hunnit inledas har en tulltjänsteman rätt att enligt 20 § smugglingslagen hålla förhör och vidta andra s.k. primäråtgärder. En tulltjänsteman får i samband med förhör tillfälligt omhändertaga elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska förhöras och kroppsvisitera personen för att söka efter sådan utrustning (20 a §). När förundersökning har inletts har en tulltjänsteman

rätt att gripa den som misstänks för brott (21 §), ta egendom i beslag (22 §) eller förvar (25 a §), göra husrannsakan (26 §) eller genomsökning på distans (26 a §) och utföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning (27 § första stycket).

En tulltjänsteman har därutöver enligt 27 § andra stycket smugglingslagen rätt att besluta om kroppsvisitation, yttlig kroppsbesiktning eller urinprovstagning på en person som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i ett gränsområde eller motsvarande. Det förutsätter att det finns anledning att anta att personen har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott mot smugglingslagen eller vissa brott mot narkotikastrafflagen, vapenlagen (1996:67) eller lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Tullverket har vidare enligt 28 § smugglingslagen rätt att besluta om kroppsvisitation av varje resande som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven, kortare tidrymd ankommer till eller avreser från en viss gräns- eller kustort eller annan plats som har förbindelse med utlandet (särskild kontroll). Det förutsätter att det finns anledning att anta att en eller flera resande som träffas av kontrollen har begått eller står i begrepp att begå grov smuggling, grov narkotikasmuggling eller vissa andra allvarliga brott enligt smugglingslagen. Det förutsätts också att tillräckliga uppgifter saknas för att rikta misstanke mot en bestämd person eller en mindre krets av personer.

Tullåklagares rätt att föra talan

Talan får enligt 32 § smugglingslagen föras av särskilt förordnade befattningshavare vid Tullverket, s.k. tullåklagare, i mål om brott enligt smugglingslagen eller de övriga brott som avses i 1 § andra stycket i lagen. Det gäller dock endast om det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte ska föranleda någon annan påföljd. Tullåklagare får även besluta om förverkande i vissa fall. Som redan nämnts har Tullverket rätt att under vissa förutsättningar inleda förundersökning avseende innehav eller bruk av narkotika, dopningsbrott och innehav av hälsofarliga varor. Av 34 § andra stycket smugglingslagen framgår att rätten för tullåklagare att föra talan enligt 32 § gäller även för de brotten.

Biträde till andra brottsbekämpande myndigheter

I 19 § tredje stycket smugglingslagen föreskrivs att när en förundersökning leds av en allmän åklagare får åklagaren anlita biträde av Tullverket. Åklagaren får också uppdra åt en tulltjänsteman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet. Bestämmelsen gäller för brott som avses i 1 § smugglingslagen. Enligt 36 § smugglingslagen gäller samma biträdesregler vid en förundersökning om brott som avser innehav av en vara som inte får innehas utan tillstånd och som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införelse eller utförelse. Enligt förarbetena är det framför allt narkotika, dopningsmedel och hälsofarliga varor samt skjutvapen och ammunition som avses (prop. 2019/20:169 s. 28). Skyldigheten att lämna biträde enligt 36 § smugglingslagen gäller bara om varan har påträffats i samband med att Tullverket gör en kontroll eller utreder ett brott som avses i smugglingslagen. Biträdet kan, förutom att hålla förhör, exempelvis bestå i att åklagaren uppdrar åt en tulltjänsteman att verkställa ett beslut om hämtning till förhör, kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller husrannsakan.

Utökad möjlighet att lämna biträde

Som berörts i avsnitt 13.1 regleras Tullverkets och en tulltjänstemans biträde åt Polismyndigheten och allmän åklagare även i 37–40 §§ smugglingslagen. Regleringen innebär att en tulltjänsteman som upptäcker ett brott får ingripa på det sätt som en polisman skulle ha gjort i motsvarande situation. Tanken är att Polismyndigheten så snabbt som möjligt ska överta ansvaret för att utreda brottet. I 37 § smugglingslagen föreskrivs att en tulltjänsteman, som i samband med en kontroll enligt tullagen eller inregränslagen upptäcker ett brott, som Tullverket inte har rätt att inleda förundersökning om, får ingripa mot brottet. Det förutsätter att Tullverket före ingripandet i det enskilda fallet har gjort en förfrågan till Polismyndigheten och att den myndigheten har godkänt att ingripandet görs. Tulltjänstemannen får då vidta sådana primäråtgärder som anges i 20 § smugglingslagen, medta personer till förhör och, om det finns behov av det, tillfälligt omhändertaga kommunikationsutrustning enligt 20 a §. De åtgärder som tulltjänstemannen har vidtagit ska enligt

38 § smugglingslagen genast rapporteras till Polismyndigheten. Alla typer av brott kan aktualisera ett ingripande enligt 37 §.

Även utan föregående godkännande får enligt 39 § första stycket smugglingslagen en tulltjänsteman ingripa enligt 37 §, om ett godkännande inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet. Tulltjänstemannen får i det fallet även besluta om gripande och beslag. När ett sådant tvångsmedel har använts ska det genast rapporteras till Polismyndigheten.

Om en förundersökning har inletts av Polismyndigheten efter en förfrågan enligt 37 § eller en rapportering enligt 39 § smugglingslagen, eller om det redan pågår en förundersökning, får enligt 40 § en undersökningsledare hos Polismyndigheten eller en allmän åklagare anlita biträde av Tullverket eller en tulltjänsteman för åtgärder på eller i anslutning till platsen för tulltjänstemannens ingripande. Om det är en åklagare som framställer begäran har Tullverket respektive tulltjänstemannen en skyldighet att lämna biträde. Om biträdet begärs av Polismyndigheten kan biträde däremot nekas, t.ex. om det saknas resurser eller om Tullverket av något annat skäl inte anser sig kunna biträda.

13.4.5 Lagen om Tullverkets befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott

Lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott innehåller bestämmelser om befogenheter för myndigheterna och tjänstemän vid dem att vidta åtgärder för att förhindra, upptäcka och utreda rattfylleri och grovt rattfylleri.

Tullverket får enligt 3 § första stycket besluta att inleda förundersökning om rattfylleri och grovt rattfylleri. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller då Tullverket. Tullverket ska förordna särskilda befattningshavare att fullgöra uppgifterna. Enligt andra stycket ska ledningen av förundersökningen övertas av allmän åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Det gäller dock inte om saken är av enkel beskaffenhet. Allmän åklagare ska också överta ledningen av förundersökningen när det behövs av särskilda skäl. I de fall där förundersökningen leds av en allmän åklagare får åklagaren enligt tredje stycket anlita biträde av Tullverket. Åklagaren får vidare uppdra åt

en tulltjänsteman att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt.

Tullverkets förundersökningsrätt enligt lagen har relativt nyligen utvidgats, på motsvarande sätt som förundersökningsrätten enligt smugglingslagen. Numera har Tullverket enligt 3 a § rätt att inleda förundersökning om det finns anledning att anta att brott som avser innehav eller bruk av narkotika, dopningsbrott eller innehav av hälsofarliga varor har begåtts, i de fall där brottsligheten upptäcks i samband med åtgärder enligt lagen. Tullåklagare får även i vissa fall föra talan i mål om sådana brott och fatta beslut om förverkande.

Vid utredningen av rattfylleri och grovt rattfylleri och de ytterligare brott som anges i 3 a § har en tulltjänsteman i princip samma befogenheter som en polisman har enligt rättegångsbalken. En tulltjänsteman får bl.a. hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder innan en förundersökning hunnit inledas (4 §), efter tillsägelse tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning och besluta om kroppsvisitation (4 a §), gripa den som misstänks (5 §), ta egendom i beslag (6 §), göra husrannsakan och genomsökning på distans (7 §), och besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning (8 §). Det finns även bestämmelser om en tulltjänstemans rätt att tillfälligt omhänderta bl.a. fordonsnycklar eller fordon och vidta vissa andra åtgärder. I fråga om befogenhet för tulltjänstemän att ta alkoholutandningsprov och göra ögonundersökning samt att stoppa fordon för sådan provtagning eller undersökning hänvisas i 2 § till lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov och lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken. När det gäller Tullverkets befogenhet att besluta om omhändertagande av körkort hänvisas i 12 § till körkortslagen (1998:488).

13.5 Förslagen i delbetänkandet

13.5.1 Befogenhetsregleringen samlas

I delbetänkandet (SOU 2022:48) har utredningen föreslagit att regleringen om Tullverkets och en tulltjänstemans befogenheter i kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten flyttas till den nya lag som utredningen föreslår, tullbefogenhetslagen. Det har föreslagits att ett antal bestämmelser som är gemensamma för kontrollverksamhet och brottsbekämpning ska samlas i ett särskilt

kapitel i lagen. Bland förslagen ingår en generell rätt att använda våld och en generell rätt att stoppa fordon och andra transportmedel. Även regleringen om principer vid ingripanden, om användning av fängsel och om kroppsvisitation tas in i kapitlet, den senare med vissa ändringar i sak (se kapitel 12 i delbetänkandet).

13.5.2 Kontrollverksamheten

När det gäller kontrollverksamheten har utredningen föreslagit att regleringen delas in i befogenheter vid den yttre gränsen, vid den inre gränsen och vid kontroll av punktskattepliktiga varor. Bestämmelser som i huvudsak har samma innebörd samlas i ett särskilt kapitel. I huvudsak föreslås inte några sakliga ändringar i regleringen (se kapitel 13–17 i delbetänkandet). Utredningen har dock föreslagit att en tulltjänsteman ges ett antal nya befogenheter i kontrollverksamheten och att vissa befogenheter utvidgas. Det handlar bl.a. om en ny rätt att avvisa eller avlägsna personer vid ordningsstörningar, en utökad rätt att undersöka och öppna försändelser och utökade befogenheter vid revision (se kapitel 18 i delbetänkandet).

13.5.3 Den brottsbekämpande verksamheten

En uppdelning i direkt och indirekt brottsbekämpning

När det gäller brottsbekämpningen har utredningen föreslagit att regleringen delas upp i befogenheter för att upptäcka brott, för att utreda brott, för att förhindra brott och för att lagföra brott. Den delas vidare in i direkt och indirekt brottsbekämpning.

Den direkta brottsbekämpningen

Den direkta brottsbekämpningen tas upp i kapitel 19 i delbetänkandet. Den föreslås omfatta de brott som det i dag ingår i Tullverkets huvuduppdrag att bekämpa. Det är bl.a. brott enligt smugglingslagen, tullagen, inregränslagen och LPK samt rattfylleribrott (huvudbrotten). Även ett antal brott som ligger utanför Tullverkets huvuduppdrag omfattas, bl.a. vissa narkotikabrott, om de upptäckts vid annan brottsbekämpande verksamhet (sidobrotten). Tullverket fö-

reslås få en generell rätt att inleda förundersökning om brott som ingår i den direkta brottsbekämpningen och rätten att inleda förundersökning utvidgas något. En tulltjänstemans rätt att använda straffprocessuella tvångsmedel knyts till Tullverkets rätt att inleda förundersökning. De nuvarande befogenheterna under förundersökning flyttas till den nya lagen, i huvudsak utan ändringar i sak. En tulltjänsteman ges dock nya befogenheter i form av rätt att besluta om s.k. annan undersökning och avspärning.

Den indirekta brottsbekämpningen

Den indirekta brottsbekämpningen tas upp i kapitel 20 i delbetänkandet. Med indirekt brottsbekämpning avses en tulltjänstemans möjlighet att ingripa när ett brott som ligger utanför den direkta brottsbekämpningen upptäcks. Det kan exempelvis vara om det vid en utförelsekontroll upptäcks att någon försöker föra ut stöldgods ur landet. Utredningen har föreslagit att regleringen i 37–40 §§ smugglingslagen om biträde åt Polismyndigheten och allmän åklagare flyttas till den nya lagen. Det innebär att en tulltjänsteman även fortsättningsvis har rätt att lämna biträde med primärutredning, att gripa misstänkta och att ta egendom i beslag. Utredningen har föreslagit att sådant biträde ska kunna lämnas generellt för brott som upptäcks i kontrollverksamheten, vilket innebär en utvidgning. Åklagare föreslås vidare få en generell rätt att anlita Tullverkets eller en tulltjänstemans biträde i en förundersökning, om brottet har anknytning till Tullverkets verksamhet.

Utredningen har även föreslagit en generell bestämmelse om att Tullverket och en tulltjänsteman på begäran i ett enskilt fall ska få biträda andra undersökningsledare än allmän åklagare. Det är främst Polismyndighetens undersökningsledare som avses. Tullverket avgör i de fallen om biträde ska lämnas. I ett enskilt fall ska Tullverket också kunna hjälpa andra brottsbekämpande myndigheter med särskilda resurser, t.ex. sökhundar eller mobil skannerutrustning.

13.6 Tullverkets kontrollverksamhet vid gränsen

13.6.1 Kontrollverksamheten

Kontroller av vitt skilda slag

I Tullverkets huvuduppdrag ingår det som nämnts att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. Det ingår även att kontrollera att bestämmelser om införsel och utförelse av varor följs. Tullverket kontrollerar alltså varuflödet in i och ut ur Sverige. Kontrollerna görs i olika flöden. Det kan handla om kontroller i resandetraffiken eller i post- och kurirflödet. Det kan också handla om kontroller i transportmedel på väg eller i flyg- och sjötransporter. Tullverket gör kontroller vid den inre gränsen, t.ex. vid Öresundsbron, och vid den yttre gränsen, exempelvis vid Svinesundsbron mot Norge. Myndigheten gör också kontroller inne i landet, exempelvis transportkontroller av punktskattepliktiga varor med stöd av LPK. Här beskrivs bara den kontrollverksamhet som utförs vid gränsen.

EU är en tullunion och medlemsstaterna tillämpar en gemensam tulltaxa mot tredjeland. Mellan medlemsstaterna är tullar, kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan inte tillåtna. Det innebär att den tullprocedur som beskrivits i kapitel 3 endast gäller när varor förs in till Sverige från ett tredjeland och när varor förs ut från Sverige till ett sådant land. Regleringen tillämpas inte mellan medlemsstaterna. Andra bestämmelser om in- och utförelse av varor gäller emellertid även vid införelse från eller utförelse till andra medlemsländer inom EU. Ett stort antal varor omfattas nämligen av restriktioner som består av förbud mot eller villkor för införelse eller utförelse. Anledningen kan vara handelspolitiska skäl, hänsyn till miljö, hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller behovet av att hindra spridning av djur- eller växtsjukdomar. Tullverket genomför kontroller inom en mängd olika områden, bl.a. när det gäller införelse och utförelse av djur, utrotningshotade djur och växter, livsmedel, kulturföremål, avfall, vapen och produkter med dubbla användningsområden. Restriktionerna regleras i andra författningar än i tullagstiftningen. Som redan nämnts omfattas betydligt fler varor av restriktioner vid införelse än vid utförelse.

Dagens befogenheter

Tullverkets och en tulltjänstemans befogenheter i kontrollverksamheten regleras främst i tullkodexen, tullagen och inregränslagen. Tullkodexens regler omfattar all in- och utförelse av varor till och från EU:s tullområde. I tullkodexen fastställs allmänna regler och förfaranden som ska tillämpas på varorna (tullproceduren beskrivs i kapitel 3). Tullverkets möjlighet att utföra kontroller vid den inre gränsen regleras i inregränslagen. Den lagen gäller bara i fråga om vissa utpekade varuslag. Det rör sig bl.a. om krigsmateriel, narkotika, vapen, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, kulturföremål, spritdrycker, vin och starköl, tobaksvaror, barnpornografi, sprängämneprekursorer, explosiva varor och vissa djur och djurprodukter. Andra varor än de som anges i inregränslagen får inte kontrolleras vid den inre gränsen. En närmare beskrivning av befogenhetsregleringen finns i avsnitt 13.4.

En grundläggande förutsättning för att en fysisk undersökning av exempelvis ett fordon eller en vara som medförs i fordonet ska få göras är att en tulltjänsteman har laglig rätt att göra kontrollen. Befogenheterna i kontrollverksamheten syftar till att undersöka om deklara- eller anmälningskyldigheten för varor har fullgjorts och om villkor för införelse eller utförelse av varor har iakttagits.

Hur kontrollerna utförs

Tullverkets kontroller är främst riskbaserade. Det innebär att Tullverket utifrån riskanalyser genomför kontroller där det bedöms finnas störst risk för fel och avvikelser. Vid gränsen mot tredjeland får Tullverket genomföra slumpvisa kontroller. Vid den inre gränsen är slumpmässiga kontroller däremot inte tillåtna. Det beror på att EU:s grundläggande princip om fri rörlighet för bl.a. varor anses innebära att systematiska kontroller som inte har någon annan grund än att en vara förs över en gräns inte är tillåtna inom unionen. Endast s.k. selektiva kontroller, som görs på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, tips, riskprofiler och liknande är tillåtna (Tullens befogenheter vid den inre gränsen, prop. 1995/96:166, s. 55 f.). En kontroll är många gånger ett resultat av underrättelseverksamheten kan också ha sin grund i exempelvis iakttagelser som tulltjän-

stemän gör när varor eller resande passerar den svenska gränsen eller tips från allmänheten.

En kontroll kan bestå av en dokumentkontroll och ibland av en fysisk kontroll. Vid en dokumentkontroll granskas att de uppgifter som lämnats i en deklARATION eller anmälan är riktiga och fullständiga och att de dokument som finns är äkta, korrekta och giltiga. Det kan också vara fråga om att granska ekonomiska aktörers räkenskaper och annan bokföring. En fysisk kontroll syftar till att säkerställa att anmälnings- och deklARATIONsskyldigheten är uppfylld. Kontrollen kan t.ex. innefatta en undersökning av transportmedel, containrar, tullager eller bagage. De flesta kontroller avser dokument. En stor del av kontrollerna görs automatiserat.

Tullverket har verksamhet i hela landet men har framför allt personal på de tre huvudorterna Stockholm, Göteborg och Malmö. Myndighetens kontrollstrategi anger inriktningen för kontrollverksamheten. Kontrollstrategin avser att bidra till bättre kontrollresultat, medvetna prioriteringar, effektivare resursutnyttjande och utvecklandet av kontrollmetoder.

13.6.2 Myndighetssamverkan

Tullverket deltar i olika former av nationell och internationell myndighetssamverkan. Som har nämnts i avsnitt 13.2.1 gav regeringen år 2018 Polismyndigheten i uppdrag att öka förmågan att bekämpa sådan organiserad tillgreppsbrottlighet som begås av internationella brottsnätverk. Regeringen gav samtidigt Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen i uppdrag att utifrån sina respektive befogenheter utveckla sin samverkan på området. Det ingick i uppdraget, som slutredovisades år 2020, att analysera hur myndigheterna kan samordna eller gemensamt vidta åtgärder som försvårar för internationella brottsnätverk att verka i landet.

Under arbetet med regeringsuppdraget inleddes en ny arbetsmetodik benämnd TKP (Tull, Kust, Polis). Den innebär att tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän och polismän tillsammans bildar en operativ grupp som genomför kontroller vid både införelse och utförelse av varor och av personer som passerar den svenska gränsen. TKP-grupper finns främst i södra Sverige.

I slutredovisningen konstaterades följande. Myndigheterna har samverkat sedan länge, inte minst på lokal nivå, men har som en följd av uppdraget vidtagit ytterligare åtgärder för att fördjupa och bredda samverkan. Det finns stora vinster med att myndigheterna arbetar tillsammans. Uppföljningen visar bl.a. att en sådan samverkan genererar fler rättsliga verktyg på plats och att åtgärder kan vidtas fortare. Genom att utnyttja myndigheternas respektive tillgång till information, befogenheter och arbets sätt får myndigheterna tillsammans bredare kompetens inom brottsbekämpningen och blir mer slagkraftiga. Att myndigheterna delar underrättelseinformation i ökad utsträckning lägger en grund för gemensamma insatser (Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen, 2020, s. 15 och 19 f.).

Det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet (s.k. OB-samverkan) har också stor betydelse i sammanhanget. På uppdrag av regeringen har sådan samverkan pågått sedan år 2009 (dnr Ju2008/5776/PO och Ju2015/09350/PO). Numera anges det i 3 § andra stycket instruktionen att Tullverket ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. I dag ingår Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten i samverkan, liksom nio s.k. nätverksmyndigheter. Tullverket framhåller i sin årsredovisning är OB-samverkan och annan samverkan avgörande i arbetet för att bekämpa den organiserade och storskaliga brottsligheten (Årsredovisning 2022 s. 41).

13.7 Fler kontroller vid införsel än vid utförsel

I dag kontrollerar Tullverket fler varor vid införsel till Sverige än vid utförsel ur landet. Det beror på att det finns fler restriktioner som är kopplade till införsel än till utförsel av varor. Det finns dock varor för vilka det gäller restriktioner vid utförsel, bl.a. krigsmateriel, vapen, barnpornografi, narkotika, produkter med dubbla användningsområden och kulturföremål. Även internationella sanktioner kan vara ett hinder mot utförsel av varor. Sådana sanktioner beslutas av EU eller FN. Enligt 4 § lagen om vissa internationella sanktioner får regeringen, om kraven i den lagen är uppfyllda, meddela före-

skrifter om förbud som syftar till att genomföra sanktioner mot en stat, ett område, en fysisk eller juridisk person, en grupp eller en enhet i fråga om bl.a. införsel och utförsel av varor.

Uppdraget till Tullverket är enligt instruktionen vidare utformat så att fokus ska ligga på införselkontroll. Det handlar bl.a. om att Tullverket ska kontrollera att korrekt tull tas ut på varor som importeras till Sverige och att smuggling in till landet av framför allt narkotika, vapen och explosiva varor ska förhindras. Regleringsbrevet till Tullverket fokuserar också främst på införselkontroll. Där anges bl.a. att ambitionsnivån att förhindra smuggling av narkotika, vapen och explosiva varor liksom att förhindra storskalig eller frekvent illegal införsel av alkohol och tobak ska öka.

Stöldgods som förs ut ur landet kan vara allehanda gods. Det kan t.ex. vara fråga om verktyg, bilar, bildelar, båtmotorer, jordbruksmaskiner eller föremål som stulits vid bostadsinbrott. I regel är det inte fråga om varor som omfattas av förbud eller villkor vid utförsel. Det ska inte heller tas ut tull på varorna. Därmed ingår det inte i Tullverkets uppdrag att kontrollera varorna. Det ingår inte heller i uppdraget att bekämpa brottslighet som exempelvis stöld eller häleri. Att göra kontroller vid utförsel av varor är mot den bakgrunden inte lika prioriterat i Tullverkets verksamhet som att göra kontroller vid införsel av varor. Efter Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 har EU som tidigare nämnts infört sanktioner mot Ryssland. Sanktionerna består bl.a. i förbud mot viss export dit. Det har inneburit att Tullverket för närvarande kontrollerar utförsel av varor i något större utsträckning än tidigare. Trots det är det betydligt vanligare att varor kontrolleras vid införsel.

Visserligen har en tulltjänsteman numera enligt 37–40 §§ smugglingslagen rätt att tillfälligt ingripa vid misstanke om brott som det inte ingår i Tullverkets huvuduppdrag att bekämpa. Befogenheterna används också relativt frekvent. Enligt Tullverkets årsredovisning för år 2022 upptäcktes 45 stöld- eller häleribrott det året, liksom 107 brott mot utlänningslagen, 48 trafikbrott och 41 brott rörande kontanta medel. Även 90 andra brott upptäcktes, bl.a. narkotikabrott, urkundsförfalskning och brott mot knivlagen (Årsredovisning 2022 s. 34). Ett ingripande av det aktuella slaget förutsätter dock att brottsligheten upptäcks i Tullverkets ordinarie kontrollverksamhet vid gränsen. Ett exempel kan vara om det vid en utförselkontroll upptäcks att ett fordon innehåller varor som misstänks vara stöld-

gods. Som nyss nämnts är emellertid Tullverkets verksamhet vid gränsen i huvudsak koncentrerad till att kontrollera införsel av varor. Det innebär att en tulltjänsteman i regel bara kan förhindra att stöldgods förs ut ur landet i det relativt ovanliga fallet att Tullverket kontrollerar utförsel av varor.

14 Allmänt om kriminalisering

14.1 Allmänt om straffbestämmelser

14.1.1 Bakgrund

En åtgärd som enligt utredningens direktiv ska övervägas är att göra utförelse av stöldgods till ett brott. Innan utredningen går in på det finns det anledning att översiktligt redovisa något om begreppet brott och vad som bör beaktas vid utformningen av en straffbestämmelse.

14.1.2 Principer för kriminalisering

Principer för kriminalisering har behandlats i avsnitt 7.3.2. Det kan sammanfattningsvis sägas att det bakom en kriminalisering ligger ett politiskt ställningstagande om att en gärning är så förkastlig att den bör vara straffsanktionerad. Frågor om kriminalisering har behandlats i ett flertal sammanhang, bl.a. i Åklagarutredningens betänkande Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61). Åklagarutredningen angav att följande kriterier bör vara uppfyllda för att kriminalisering ska framstå som befogad (SOU 1992:61 s. 111 f.).

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Regeringen och riksdagen har i allt väsentligt ställt sig bakom kriterierna (se prop. 1994/95:23 s. 55, bet. 1994/95:JuU2 s. 6 f. och rskr. 1994/95:40).

14.1.3 Något om begreppet brott

I 1 kap. 1 § brottsbalken definieras vad som utgör ett brott. Enligt paragrafen är ett brott en gärning för vilken straff är föreskrivet. Bestämmelsen gäller generellt, inte bara på brottsbalkens område. Med straff avses, enligt 1 kap. 3 § brottsbalken, böter och fängelse. Begreppet påföljd för brott innefattar, utöver böter och fängelse, även villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnade till särskild vård. Som brott räknas inte bara fullbordade brott utan även försök, förberedelse och stämpling till brott, i den mån sådana gärningar är straffbelagda.

En straffbestämmelse hänför sig till en brottsbeskrivning. I den beskrivs vad som krävs för att en gärning ska rymmas under straffbestämmelsen, s.k. rekvisit. Ett rekvisit kan vara subjektivt eller objektivt. Med subjektiva rekvisit avses uppsåt och oaktsamhet. Om inte annat framgår av straffbestämmelsen krävs enligt 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken att gärningen begås med uppsåt för att den ska vara brottslig. Med objektiva rekvisit avses de brottsförutsättningar som anges i brottsbeskrivningen för att brottet ska föreligga. I många brottsbeskrivningar förutsätts att en effekt orsakas, t.ex. skada. För vissa brott krävs endast fara för en effekt. Enligt andra brott krävs det inte ett orsakande. Sådana brott är vad man kallar rena handlingsdelikt (se Agneta Bäcklund m.fl., kommentaren till 1 kap. 1 § brottsbalken, publicerad i JUNO 2023-05-24).

Även om en gärning uppfyller både de objektiva och de subjektiva rekvisiten för ett brott kan det finnas omständigheter som gör att den inte är brottslig. Sådana allmänna grunder för ansvarsfrihet, exempelvis nöd eller nödvärn, regleras i 24 kap. brottsbalken.

14.2 Grundläggande principer

14.2.1 Legalitetsprincipen

Det finns vissa grundläggande principer för hur en straffbestämmelse bör vara utformad. Legalitetsprincipen är av central betydelse. Principen följer av 2 kap. 10 § första stycket regeringsformen, artikel 7 i Europakonventionen, 1 kap. 1 § brottsbalken och 5 § första stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (brottsbalkens promulgationslag).

Legalitetsprincipen innebär generellt att straff inte får dömas ut utan direkt stöd i lag. Av legalitetsprincipen följer tre förbud. *Retroaktivitetsförbudet* innebär att en lag inte får tillämpas retroaktivt till nackdel för den tilltalade. *Obestämdhetsförbudet* innebär att en lag måste vara så pass preciserad och bestämd till sin utformning att den kan begripas av medborgarna. *Analogiförbudet* innebär att en lag inte får tillämpas analogt till den tilltalades nackdel. Legalitetsprincipen innebär inte att det är förbjudet att tillämpa en straffbestämmelse på en gärning endast genom tolkning av bestämmelsen. Det måste finnas utrymme för viss tolkning, även om försiktighet bör iakttas (se Asp m.fl., 2013, s. 45 f. och Bäcklund m.fl., kommentaren till 1 kap. 1 § brottsbalken). Legalitetsprincipen behandlas utförligt i Fängelsestraffkommitténs slutbetänkande Frihet från ansvar: om legalitetsprincipen och om allmänna grunder för ansvarsfrihet (SOU 1988:7 s. 43 f.).

14.2.2 Andra viktiga principer

Konformitetsprincipen och skuldprincipen

Enligt Asp m.fl. kan legalitetsprincipen åtminstone delvis härledas från konformitetsprincipen. Den motiveras av ett allmänt krav på rättssäkerhet i fråga om förutsebarhet och trygghet vad gäller offentlig maktutövning. Konformitetsprincipen innebär att straff eller annan brottspåföljd endast får drabba den som haft förmåga och tillfälle att rätta sig efter lagen. Principen ger även stöd för de krav som kan sammanfattas i skuldprincipen. Den innebär bl.a. att endast den som visat skuld bör drabbas av straffrättsligt ansvar och att straffet

inte bör vara strängare än vad som motsvarar måttet av skuld (se Asp m.fl., 2013, s. 48).

Principerna om proportionalitet och ekvivalens

Även principerna om proportionalitet och ekvivalens är grundläggande inom straffrätten. De innebär att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska ges lika stränga straff (se t.ex. Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott, prop. 2016/17:108, s. 18 och Asp m.fl., 2013, s. 51).

14.3 Straffskala och gradindelning

14.3.1 Straffskala

Det föreskrivs i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken att straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Straffskalan ger uttryck för hur allvarlig lagstiftaren anser att brottstypen är. När det övervägs vilken straffskala som kan komma i fråga för en enskild brottstyp är utgångspunkten det skyddsintresse som ska värnas med straffbestämmelsen. Det måste också göras en jämförelse med straffskalan för andra brottstyper på motsvarande nivå, för att säkerställa att kraven på proportionalitet och ekvivalens i tillräcklig grad upprätthålls i straffsystemet (se tex. prop. 2016/17:108 s. 29).

14.3.2 Gradindelade brott

Många brottstyper är uppdelade i två eller flera svårhetsgrader med var sin straffskala. Hur allvarligt ett visst brott är framgår alltså dels av brottets straffskala, dels i vissa fall av brottets gradindelning. För många brott har de olika svårhetsgraderna en egen brottsbeteckning, t.ex. ringa stöld, stöld och grov stöld. Andra brott, t.ex. olaga tvång, har en gemensam brottsbeteckning för de olika svårhetsgraderna. Varje grad av brott som har en egen straffskala räknas som en särskild brottstyp, oavsett om den har en egen brottsbeteckning. Genom kopplingen till straffskalan får gradindelningen betydelse i flera

andra avseenden än som en ram för att bestämma straffet. Straffskalan har betydelse bl.a. för vilken preskriptionstid som gäller för brottet och vilka straffprocessuella tvångsmedel som får användas.

Till vilken grad ett brott bör hänföras avgörs med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet. Det gäller oavsett om omständigheterna har angetts uttryckligen i bestämmelsen eller inte (se Förslag till brottsbalk, SOU 1953:14, s. 111 f. och NJA 2009 s. 559, ”Fickstölden”). Omständigheter som anknyter till de rekvisit som anges i straffbestämmelsen bildar utgångspunkten för bedömningen (se NJA 2017 s. 1129, ”Skärpet” och NJA 2018 s. 378, ”De upprepade förfalskningarna”). Högsta domstolen har i flera rättsfall uttryckt återhållsamhet när det gäller att bedöma ett brott som grovt utan stöd i en uppräknings av särskilda kvalificerande omständigheter (se exempelvis NJA 1999 s. 380, ”Det omhändertagna körkortet” och NJA 2018 s. 378). I förarbeten har det ansetts vara en fördel om de omständigheter som särskilt ska beaktas framgår av straffbestämmelsen, eftersom det gör bestämmelsen mer informativ och ger bättre vägledning för den som ska tillämpa den (se exempelvis Vissa åtgärder mot illegala vapen, prop. 2011/12:109, s. 16).

De omständigheter som är av betydelse för gradindelningen är sådana som också kan ha att göra med brottets straffvärde. Gradindelningen måste dock, vilket återspeglas i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken, i princip avgöras innan straffvärdet för gärningen bedöms (se NJA 2017 s. 794, ”Fem automatkarbiner” och NJA 2018 s. 574, ”Brevinkastet”). Allt som påverkar straffvärdet påverkar dock inte gradindelningen. Det som har betydelse för placeringen av ett brott i en viss svårhetsgrad är framför allt objektiva omständigheter. Även gärningsmannens avsikter, motiv och graden av skuld kan ha betydelse. Sådana faktorer spelar emellertid i allmänhet inte lika stor roll (se NJA 2018 s. 378). Frågan om brottet utgör återfall påverkar inte gradindelningen (se Asp m.fl., 2013, s. 27).

14.4 Straffvärde och straffmätning

14.4.1 Straffvärde

När ett brott har rubricerats ska straffvärdet fastställas. Med straffvärde avses brottets svårhet, dvs. brottets allvar, i förhållande till andra brott. Med abstrakt straffvärde avses en hel brottstyps straff-

värde, uttryckt genom brottets straffskala. Det abstrakta straffvärdet är alltså ett mått på hur allvarlig den aktuella brottstypen anses vara i förhållande till andra brott. Med konkret straffvärde avses det exakta straffvärde som fastställs för en enskild gärning (se prop. 2016/17:108 s. 18). Vid bedömningen av det konkreta straffvärdet ska enligt 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Försvårande och synnerligen försvårande omständigheter anges i 29 kap. 2 § och 2 a § brottsbalken. Förmildrande omständigheter anges i 29 kap. 3 § brottsbalken. De omständigheter som kan påverka straffvärdet överlappar inte sällan de faktorer som anges i respektive straffbestämmelse och som kan ha särskild betydelse för gradindelningen av brottet. Som en försvårande omständighet ska exempelvis, enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken, särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Det motsvarar till viss del de omständigheter som särskilt ska beaktas vid gradindelningen av vissa brott, t.ex. grov stöld eller grovt häleri. I de fallen får samma omständigheter inte tillämpas dubbelt (se Martin Borgeke och Mikael Forsgren, Att bestämma påföljd för brott, JUNO-version 4, 2021, s. 213).

14.4.2 Straffvärde vid flerfaldig brottslighet

När någon döms för flera brott ska enligt 30 kap. 3 § första stycket brottsbalken en gemensam påföljd bestämmas för brotten, om inte något annat är föreskrivet. Vid flerfaldig brottslighet ska det därför göras en bedömning av den samlade brottslighetens straffvärde. Det finns inga regler som fastställer hur ett samlat straffvärde ska bestämmas. I stället har vissa generella riktlinjer utarbetats i praxis och doktrin. Förenklat innebär riktlinjerna att rätten utgår från straffvärdet för det allvarligaste brottet och lägger till en procentandel av straffvärdet för övriga brott enligt en fallande skala (se Borgeke och Forsgren, 2021, s. 197 f.). En allmän kontroll ska alltid göras av att det straffvärde som beräknas med ledning av riktlinjerna inte fram-

står som oproportionerligt i förhållande till den typ av brottslighet som är aktuell (se NJA 2008 s. 359, ”Skärtorsdagsdomen”). Flerbrottsutredningen har betonat att det bör anges tydligare i lagstiftningen hur den samlade brottslighetens straffvärde ska bedömas vid flerfaldig brottslighet och föreslagit en modell för hur det kan åstadkommas (SOU 2023:1 s. 229 f. och 273 f.). Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

14.4.3 Straffmätning

När straffvärdet har fastställts ska rätten ta hänsyn till faktorer som hänför sig till gärningsmannens person eller handlande efter brottet. Det ska bl.a. beaktas om gärningsmannen frivilligt har anmält sig eller om det varit fråga om återfall i brott. Även gärningsmannens ungdom ska beaktas i vissa fall. Det kallas straffmätning och regleras i 29 kap. 4–5 a §§ och 7 § brottsbalken. Straffmätningen kan medföra att straffvärdet blir högre eller lägre. Påföljden bestäms därefter med ledning av det värde som bedömningen leder fram till – det s.k. straffmätningensvärde – om inte i det enskilda fallet ett undantag som medför skäl att meddela påföljdseftergift är tillämpligt.

14.5 Konkurrens

14.5.1 Allmänt om konkurrens mellan brott

Den som utför en gärning som beskrivs i en straffbestämmelse ska som utgångspunkt dömas för det brott som gärningen motsvarar. Ofta uppkommer emellertid frågan om en person, som teoretiskt kan dömas för fler än ett brott, ska dömas för alla de brott som hans eller hennes handlande innefattar. Det finns nämligen ett stort antal straffbestämmelser som överlappar varandra. Det är därför inte ovanligt att gärningsmannen överträder flera olika straffbestämmelser samtidigt eller i följd. Som exempel kan nämnas att en gärning som utgör grov stöld också uppfyller rekvisiten för stöld av normalgraden. En gärning som uppfyller rekvisiten för ett brott kan också utgöra ett kvalificerande rekvisit eller ingå som ett rekvisit i en annan straffbestämmelse. Misshandel som utförs i samband med en stöld kan exempelvis medföra att gärningen bedöms som rån. Det kan

också vara möjligt att dela upp ett händelseförlopp i flera delar som – var för sig – uppfyller rekvisiten för ett och samma brott. Som exempel kan nämnas stöld av flera varor i samma butik. För varje sak som gärningsmannen tillgriper kan rekvisiten för stöld vara uppfyllda. Det finns också situationer när gärningsmannen vid olika tillfällen överträder flera straffbestämmelser men där det finns ett samband mellan brottsligheten. Ett exempel är stöld och efterföljande häleri. Frågor av det aktuella slaget kallas konkurrens.

14.5.2 Konkurrensläran styr vilken straffbestämmelse som ska väljas

Den straffrättsliga konkurrensläran innebär att gärningsmannen inte alltid döms för alla de brott som han eller hon i och för sig har begått. Vissa gärningar konsumeras genom att gärningsmannen döms för annan brottslighet. På så sätt undviks viss oacceptabel dubbelbestraffning, samtidigt som det blir möjligt för åklagaren att begränsa åtalet. Det är således nödvändigt att välja ut vilka och hur många brott som gärningsmannen ska åtalas och dömas för i olika situationer. Konkurrenslärans principer styr hur sådana avgränsningar ska göras.

Det förekommer att konkurrensfrågor regleras i lagstiftningen genom s.k. subsidiaritetsbestämmelser. Sådana bestämmelser om i vilken prioriteringsordning olika straffbud ska tillämpas finns exempelvis i regleringen om olovlig befattning med smuggelgods i 12 § smugglingslagen. Det vanligaste är emellertid att uttryckliga regler saknas. I de fallen får domstolen göra en prövning enligt gällande konkurrensprinciper (se t.ex. Asp m.fl., 2013, s. 459 f.). I vissa fall finns det uttalanden i förarbeten som anger vilken straffbestämmelse som har företräde. För att skapa en struktur i konkurrensläran skiljer man mellan olika former av konkurrens.

14.5.3 Likartad konkurrens

Vid likartad konkurrens är problemet att gärningsmannen genom sitt handlande överträder samma straffbud flera gånger. Som exempel kan nämnas att någon vid samma tillfälle stjälar saker från tre olika personer. Är det då fråga om ett brott, eller rör det sig om tre olika

brott? Avgörande för om gärningsmannen ska dömas för ett eller flera brott är om det som han eller hon har gjort innefattas i en eller flera brottsenheter (se Asp m.fl., 2013, s. 468). Viss ledning ges av vad som är brottets skyddsintresse (Jack Ågren, Straffansvar, JUNO-version 11, 2023, s. 201). Det går emellertid inte att ange några generella kriterier för hur en brottsenhet ska avgränsas. Högsta domstolen har uttalat att bedömningen beror på en rad olika faktorer, bl.a. tids- och rumssamband och antalet brottsobjekt eller angreppsobjekt. Betydelsen av denna typ av faktorer kan skifta från brottstyp till brottstyp. Ytterst bestäms vad som är möjligt att samla under en brottsenhet av den brottsbeskrivning som straffbestämelsen innehåller. Som huvudregel innebär det att så snart de i brottsbeskrivningen angivna rekvisiten är uppfyllda så är det fråga om ett fullbordat brott och därmed också en färdig brottsenhet. Det kan finnas skäl att göra undantag från huvudregeln, men vanligen föreligger sådana skäl bara när det finns ett nära tidsmässigt eller rumsligt samband mellan de olika moment som annars skulle utgöra egna brottsenheter (se NJA 2019 s. 747, ”Upprepade övergrepp i rättssak”).

14.5.4 Olikartad konkurrens

Vid olikartad konkurrens är problemet att gärningsmannen genom sitt handlande uppfyller rekvisiten för flera olika straffbestämmelser. Ett exempel är om någon vid samma tillfälle gör sig skyldig till skattebrott och smuggling. Lösningen på denna typ av problem, dvs. om gärningsmannen ska dömas för ett eller flera brott, avgörs genom en analys av hur de konkurrerande straffbuden förhåller sig till varandra. Vissa brott konsumeras eftersom de är subsidiära, medan gärningsmannen i andra fall döms för flera brott (Ågren, 2023, s. 202). För att avgöra konkurrensfrågan måste man ta ställning till om handlandet har utförts inom samma gärningsenhet. Har straffbuden överträtts vid olika gärningsenheter är det alltid fråga om flera brott. Har överträdelserna däremot ägt rum inom samma gärningsenhet kan förfarandet ibland vara att betrakta som ett enda brott. En gärningsenhet föreligger när straffbuden har överträtts genom samma handlande eller händelseförlopp, eller om det går att säga att gärningsmannen på något annat sätt har gjort olika saker samtidigt. Man letar

alltså inte primärt efter en avgränsad, sluten gärning som har en början och ett slut, motsvarande det som efterfrågas vid en brottsenhet (se Asp m.fl., 2013, s. 480).

Uppgiften i dessa fall är att avgöra hur de olika bestämmelserna förhåller sig till varandra. I vissa fall tillämpas de parallellt och i andra fall ska bara en bestämmelse tillämpas. Konkurrensfrågan kan i vissa fall lösas med en subsidiaritetsklausul eller ett klaggörande förarbetsuttalande. I annat fall får frågan besvaras utifrån olika grundläggande principer. Huvudregeln är att ett mer speciellt straffbud (*lex specialis*) tränger undan ett mer generellt. En annan princip är att försöksbrott är subsidiära i förhållande till fullbordade brott. Oaktsamma brott är subsidiära till motsvarande uppsåtliga brott. En övergripande grundsats kan sägas vara att när två straffbud delvis täcker varandra, och en tillämpning av båda skulle innebära en omotiverad dubbelbestraffning, bör endast det svårare straffbudet tillämpas (se Asp m.fl., 2013, s. 282 f. och Ågren, 2003, s. 203 f.).

14.5.5 Medbesträffade gärningar

En ytterligare typ av konkurrens är om flera brott har förövats efter varandra. Det möjliggör självfallet att gärningsmannen döms för flera brott. Det förekommer emellertid att brotten har ett sådant sakligt och tidsmässigt samband med varandra att ett av brotten konsumeras. Det konsumerade brottet betraktas då som medbesträffat (Ågren, 2023, s. 205).

Medbesträffade gärningar kan begås antingen före, samtidigt som eller efter det brott som konsumerar övriga brott. Exempel på en föregående handling som normalt konsumeras är förberedelse eller stämpling till brott i de situationer där gärningsmannen kan dömas för försök till samma brott eller för det fullbordade brottet. En sidohandling som regelmässigt konsumeras som medbesträffad är t.ex. förtal eller förolämpning som begås i samband med ett vålds-, frids- eller sexualbrott. Ett typiskt exempel på en medbesträffad efterhandling är häleri i förhållande till stöld. Den som har stulit något döms inte för häleri avseende samma egendom (Asp m.fl., 2013, s. 489 f.).

En förutsättning för att betrakta viss brottslighet som medbesträffad är som nämnts att det finns något slags samband mellan

brotten. Sambandet kan exempelvis bestå i att brotten utgör led i samma brottsplan eller har samma angreppsobjekt. Vid olikartad konkurrens bör vidare krävas att de aktuella straffbestämmelserna har likartade skyddsintressen eller att det är vanligt att brotten begås i förening. Huvudregeln är att brott med lindrigare straffskala konsumeras. Grunderna för att betrakta viss brottslighet som medbestraffad kan i övrigt variera. En grund kan vara att något av brotten inte nämnvärt påverkar straffvärdet av den samlade brottsligheten. En annan kan vara att den medbestraffade brottsligheten i stället kan påverka straffmätningen inom skalan för huvudbrottet (jfr Asp m.fl., 2013, s. 489 f.).

15 Ett effektivare arbete mot utförsel av stöldgods

15.1 Uppdraget

Enligt tilläggsdirektiven (dir. 2022:29 s. 5 och dir. 2023:43) ingår det i uppdraget till utredningen att analysera och ta ställning till om Tullverket bör få utökade möjligheter att kontrollera utförsel av varor, analysera behovet av och möjligheterna att göra utförsel av stöldgods till ett brott och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget innefattar att utredningen ska lämna författningsförslag på hur utförsel av stöldgods kan kriminaliseras, oberoende av utredningens ställningstagande i sak.

15.2 Utförsel av stöldgods behöver angripas på ett nytt sätt

15.2.1 Bakgrund

Ett växande samhällsproblem

Den gränsöverskridande tillgreppsbrottligheten har blivit alltmer omfattande. Som beskrivits i avsnitt 13.2 står internationella brottsnätverk för en stor andel av den brottsligheten. Polismyndigheten uppskattar att åtminstone 50 procent av bostadsinbrotten och ungefär 90 procent av stölderna av bilar, bildelar, båtmotorer och jordbruksmaskiner begås av internationella brottsnätverk. Även inhemska brottsnätverk stjälar egendom som sedan säljs i utlandet. Brottsligheten har ibland samband med gränsöverskridande brottslighet av annat slag, exempelvis smuggling av narkotika och vapen. Värdet av det stöldgods som förs utomlands uppgår enligt försäkringsbranschen till uppskattningsvis omkring 1,5 miljarder kronor per år. Det

omfattar emellertid inte oförsäkrat gods, vilket innebär att värdet med all sannolikhet är betydligt högre.

Nätverkens verksamhet är en del av den organiserade brottslighet som vuxit sig allt starkare i Sverige. Enligt Brottsförebyggande rådet är den organiserade brottsligheten ofta inriktad på häleri och smuggling av olika eftertraktade varor. Som redovisats i avsnitt 13.2 har antalet anmälda häleribrott ökat det senaste decenniet. Antalet anmälda smuglingsbrott har däremot minskat. I fråga om stöld- och tillgreppsbrott minskar också antalet anmälda brott. Enligt försäkringsbranschen har det emellertid på senare tid skett en påtaglig ökning av stölder som avser bl.a. entreprenad- och byggmaskiner, reservdelar och elektronik. Brottsförebyggande rådet har inte någon statistik eller andra uppgifter som beskriver hur stor andel eller hur stort antal av häleribrotten eller tillgreppsbrotten som begås av internationella brottsnätverk eller som på annat sätt är gränsöverskridande. Trots det kan det konstateras att nätverkens verksamhet har en betydande negativ påverkan på samhället, bl.a. i form av en minskad upplevd trygghet och minskad tilltro till staten och rättsväsendet. Det sistnämnda hör bl.a. samman med låg uppkläring av brotten. Brottsvinster används inte sällan till att utveckla den brottsliga verksamheten, driva företag och köpa fastigheter i Sverige.

Brottsnätverkens närvaro i landet innebär att olika delar av samhällssystemet utnyttjas systematiskt i brottsliga syften även på många andra sätt än genom tillgreppsbrott. Nätverkens verksamhet bidrar till framväxten av en svart marknad. Legala företagsstrukturer och utsatta människor utnyttjas för brottslig verksamhet. För drabbade målsägande innebär det faktum att stöldgodset normalt snabbt förs ut ur landet att förutsättningarna att få tillbaka det stulna riskerar att helt gå om intet. Endast en mycket liten del av de stulna föremål som har förts utomlands kan normalt återföras. Det kan tilläggas att internationella brottsnätverk även är inblandade i andra typer av brottslighet, bl.a. bedrägeri, folkbokföringsbrott, brott mot utlänningslagen, narkotikabrott, människohandel, människoexploatering och olaga tvång. Nätverken ingår inte sällan i kriminella strukturer som verkar inom alla typer av organiserad brottslighet.

För närvarande uppges det finnas goda möjligheter att begå tillgreppsbrott i Sverige och att föra ut stöldgodset ur landet utan att riskera upptäckt. Det, tillsammans med att det finns mycket stöldbegärlig egendom hos såväl de svenska hushållen som företagen och

det allmänna, bidrar till att de internationella brottsnätverken återkommande begår brott i Sverige.

Nya åtgärder krävs

Utredningen bedömer att den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten med rätt insatser kan begränsas i omfattning. De internationella brottsnätverken reagerar på förändrade förutsättningar, bl.a. på så sätt att den brottsliga verksamheten flyttas från ett land till ett annat när den ekonomiska förtjänsten av brottsligheten minskar (se avsnitt 13.2). Även upptäcktsrisken har betydelse. Stöldgods kan enbart föras ut ur Sverige vid ett begränsat antal gränsövergångar. Rätt insatser vid gränsen kan därför öka upptäcktsrisken och försämra förutsättningarna för dem som ägnar sig åt organiserad gränsöverskridande brottslighet. Det kan i sin tur förväntas begränsa den brottslighet som begås av de internationella brottsnätverken. Det kan också begränsa den gränsöverskridande brottslighet som de svenska brottsnätverken står för. En effektiv lagstiftning, tillsammans med aktiva ingripanden, kan alltså antas leda till att tillgreppsbrottsligheten i fråga minskar i omfattning. Brottsligheten kan mot den bakgrunden behöva angripas på ett nytt sätt.

Tullverkets brottsbekämpande uppdrag är begränsat

En åtgärd som kan diskuteras är om Tullverket bör ges en mer aktiv roll när det gäller att bekämpa att stöldgods förs ut ur Sverige. Bekämpningen av stöld och häleri är en uppgift för Polismyndigheten. Tullverkets huvuduppdrag består i att övervaka och kontrollera varuflödet in i och ut ur Sverige. De brott som ingår i Tullverkets brottsbekämpning är i huvudsak sådana som förutsätter införsel eller utförsel av varor, exempelvis smuggling eller tullbrott. Det ingår inte i Tullverkets huvuduppdrag att bekämpa förmögenhetsbrott som exempelvis stöld eller häleri. Tullverket och tulltjänstemän har visserligen genom 37–40 §§ smugglingslagen getts befogenheter att ingripa mot brott som ligger utanför Tullverkets uppdrag att bekämpa. Regleringen innebär att en tulltjänsteman som upptäcker ett brott som Tullverket inte har befogenhet att utreda, t.ex. häleri, kan ingripa mot brottet. Ingripandet ska som huvudregel göras efter för-

frågan till och godkännande av Polismyndigheten. I samband med ingripandet kan en tulltjänsteman hålla inledande förhör och även i övrigt vidta primärutredningsåtgärder. Om ett godkännande inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet kan tulltjänstemannen även gripa personen och ta egendom i beslag. Tanken är att Polismyndigheten så snabbt som möjligt ska överta ansvaret för att utreda brottet. En undersökningsledare hos Polismyndigheten eller en allmän åklagare får emellertid anlita Tullverkets eller en tulltjänstemans biträde i utredningen.

Tullverkets biträde till Polismyndigheten enligt 37–40 §§ smugglingslagen förutsätter att brottsligheten upptäcks vid en kontroll enligt antingen tullagen eller inregränslagen, dvs. i Tullverkets ordinarie kontrollverksamhet. I delbetänkandet har utredningen föreslagit att biträde ska kunna ges generellt för brott som upptäcks i kontrollverksamheten. Det innebär en viss utvidgning, men begränsar fortfarande ingripandena till brottslighet som upptäcks i samband med en kontroll (se SOU 2022:48 s. 697 f.). Som behandlats i avsnitt 13.7 gör Tullverket relativt få kontroller av utförsel av varor. Det beror på att betydligt fler villkor och förbud är kopplade till införsel av varor än till utförsel av varor. Uppdraget till Tullverket är dessutom utformat så att fokus ska ligga på införselkontroll. Regleringen i 37–40 §§ smugglingslagen innebär alltså inte att det är en uppgift för Tullverket att förhindra att stöldgods förs ut ur landet. Det är i stället fråga om en rätt att ingripa om sådana brott skulle upptäckas vid en ordinarie kontroll. Mot den bakgrunden kan det med nuvarande reglering inte förväntas att Tullverket ska ingripa mot utförsel av stöldgods i särskilt stor utsträckning.

15.2.2 Det krävs mer än lagstiftning

Utredningens bedömning: Att införa ett nytt brott leder inte i sig till att utförseln av stöldgods begränsas. Nya befogenheter för Tullverket får inte heller den effekten. För att brottsligheten ska kunna begränsas krävs det framför allt att det görs fler ingripanden mot den. En eller flera brottsbekämpande myndigheter måste därför få i uppdrag att särskilt rikta in sig mot den gränsöverskridande tillgreppsbrottligheten. Den eller de myndigheterna behöver också få de resurser som uppgiften kräver, om inte andra

angelägna uppgifter ska behöva prioriteras ner. Därutöver kan det krävas ändringar i lagstiftningen.

Skälen för utredningens bedömning

Oavsett vem som ska bekämpa utförsel av stöldgods krävs det resurser

Som nämnts är det en uppgift för Polismyndigheten att bekämpa stöld och häleri. Genom lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden har Polismyndigheten nyligen fått utökade befogenheter för att förebygga och upptäcka brottslig verksamhet i gränsnära områden. Myndigheten fick samtidigt utökade befogenheter att bedriva kamerabevakning i sådana områden. Lagstiftningen ger alltså Polismyndigheten goda möjligheter att upptäcka utförsel av stöldgods och ingripa mot sådan brottslighet. Den brottsbekämpning som myndigheten bedriver i dag är emellertid inte tillräcklig för att brottsligheten i fråga ska minska i omfattning.

Krafttag mot utförsel av stöldgods skulle kunna tas om Polismyndigheten ges i uppdrag att särskilt rikta in sig på brottslighet av det slaget. Ett sådant uppdrag skulle exempelvis kunna ges i regeringens regleringsbrev till myndigheten. Det skulle givetvis kräva att Polismyndigheten lägger mer resurser på bekämpningen av brottsligheten i fråga.

Som nämnts är Tullverkets verksamhet i huvudsak koncentrerad till kontroll av införsel av varor. Tulltjänstemän finns normalt på plats vid färjelägen, brofästen och andra gränsområden där bilfärjor eller fordon ankommer till Sverige. Verksamheten handlar bl.a. om att förhindra införsel till Sverige av narkotika, skjutvapen och explosiva varor eller av andra varor som omfattas av förbud mot eller villkor för införsel. Om Tullverket ska bedriva en mer aktiv brottsbekämpning i samband med utförsel av varor krävs en väsentligt ökad närvaro vid avgående trafik. Det skulle fortfarande handla om tulltjänstemän vid gränsen, men vid andra tillfällen och på delvis andra platser. Även i andra delar av Tullverkets verksamhet skulle det krävas ett ökat fokus på utförsel av varor, exempelvis i underrättelseverksamheten.

Vilka faktorer är avgörande?

Med rätt insatser kan alltså den gränsöverskridande tillgreppsbrottligheten begränsas och fler brott kan upptäckas. Det som behövs är att det görs fler faktiska ingripanden mot brottligheten. Polismyndigheten eller Tullverket, eller båda myndigheterna, måste därför få i uppdrag att särskilt rikta in sig på bekämpningen av sådan brottlighet, om den ska kunna begränsas. Myndigheterna måste också få de resurser som krävs för uppgiften, alternativt statsmakternas besked om vilka mindre angelägna uppgifter som bör prioriteras ner. En effektivare bekämpning av utförsel av stöldgods förutsätter därmed att statsmakterna tar ställning till hur angelägen uppgiften är.

Därutöver kan det krävas ändringar i lagstiftningen. I avsnitt 15.3 diskuteras om Tullverket bör ges en aktiv roll i bekämpningen av utförsel av stöldgods. Behovet av ett nytt brott och hur det bör utformas tas upp i avsnitt 15.4–15.6. Därefter behandlas i avsnitt 15.7 de andra förändringar som kan behövas, bl.a. att införa nya befogenheter för Tullverket och tulltjänstemän. Det bör emellertid understrykas att ändrad lagstiftning inte i sig leder till fler ingripanden och att brottligheten minskar i omfattning. Den lagstiftning som föreslås kan därför förväntas bli mer eller mindre verkningslös, om den inte kombineras med ett tydligt uppdrag och resursförstärkning. Utredningen återkommer till det i avsnitt 15.7.7 och 18.2.

15.3 Bör Tullverket ges en mer aktiv roll?

Utredningens bedömning: Tullverket bör ges en mer aktiv roll när det gäller att bekämpa att stöldgods förs ut ur landet.

Skälen för utredningens bedömning

Tullverkets insatser skulle förstärka brottbekämpningen

Det är angeläget att utförsel av stöldgods bekämpas mer effektivt än i dag. En möjlighet är att i större utsträckning utnyttja det förhållandet att Tullverkets personal oftare än Polismyndighetens finns på platser där stöldgods förs ut ur landet. Tullverkets insatser kan därför bidra till att brottligheten upptäcks och förhindras. Tullverkets

personal uppträder normalt i uniform och kan genom det bidra till att den som tänker försöka föra ut stöldgods väljer att avstå från det, inför risken att bli upptäckt.

Även om utökade insatser från Tullverkets personal skulle leda till större upptäcktsrisk, fler ingripanden och därmed utan tvekan förstärka brottsbekämpningen på detta område är det inte givet att Tullverket bör ges en mer aktiv roll i bekämpningen av sådana brott, eftersom det kan leda till att resurser tas från annan angelägen verksamhet. Det framstår emellertid som naturligt att Tullverket ges en mer aktiv roll när det gäller att bekämpa utförsel av stöldgods. Till skillnad från Polismyndigheten är Tullverket regelmässigt närvarande i gränsområden. Tulltjänstemän finns normalt på plats i bl.a. hamnar och vid gränsövergångar för att genomföra kontroller av inkommande trafik. Tullverket har dessutom kontor, personalutrymmen, kontrollplatser och tekniska resurser i de viktigaste gränsområdena. Utredningen bedömer att tulltjänstemän därför generellt sett har bättre förutsättningar än polismän att upptäcka när stöldgods är på väg att föras ut ur Sverige. Tulltjänstemän har också den kompetens som krävs för att ingripa mot brottsligheten. Det kan dessutom förväntas ha en viss brottsavhållande effekt om tulltjänstemän har en ökad närvaro vid avgående trafik i gränsområden. Tullverket bör mot den bakgrunden ges en mer aktiv roll när det gäller att bekämpa utförsel av stöldgods.

En mer aktiv roll förutsätter emellertid att Tullverket får resursförstärkningar. Det förutsätter även författningsändringar som rör Tullverkets uppdrag och befogenheter. I det följande diskuteras närmare hur det kan åstadkommas.

Att bekämpa stöld och häleri generellt bör inte ingå i Tullverkets roll

Som beskrivs närmare i avsnitt 15.4.2 kan den som tar befattning med stöldgods, exempelvis genom att föra ut det ur landet, dömas för häleri. Den som kan knytas till den bakomliggande stölden kan givetvis dömas för den. En möjlighet skulle kunna vara att göra stöld och häleri i allmänhet till brott som det ingår i Tullverkets huvuduppdrag att bekämpa. Tullverket skulle då ges en generell rätt att inleda förundersökning om sådana brott. Tulltjänstemän skulle ges i

princip samma rätt att använda straffprocessuella tvångsmedel som polismän vid misstanke om stöld och häleri.

En sådan förändring skulle innebära en kraftig utvidgning av Tullverkets brottsbekämpande uppdrag. Varken stöld eller häleri behöver nämligen ha något samband med införsel eller utförsel av varor. Brotten kan begås var som helst i landet och har långt ifrån alltid något gränsöverskridande inslag. Det rör sig vidare om en typ av brott, förmögenhetsbrott, som Tullverket inte utreder i dag. Det ingår inte heller i myndighetens uppdrag att utreda någon typ av brott som involverar målsägande. Tullverkets kompetens på de områdena skulle alltså behöva byggas upp. I och för sig ingår det redan i dag i Tullverkets huvuduppdrag att utreda vissa brott som inte har något samband med införsel eller utförsel av varor. Lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott är ett exempel på det. Rattfylleri är emellertid i allmänhet ett betydligt mer lättutrett brott än stöld och häleri. Dessutom gör Tullverket normalt kontroller av trafiknykterheten i det inkommande trafikflödet, dvs. i samband med Tullverkets ordinarie kontrollverksamhet. Bekämpning av stöld och häleri skulle inte på samma sätt kunna vara en naturlig del av Tullverkets ordinarie verksamhet. Det skulle i stället vara fråga om en helt ny typ av brottsbekämpande verksamhet som skulle förändra Tullverkets uppdrag i grunden.

Utredningen bedömer att det saknas fog för en så stor förändring. Det framstår därför inte som lämpligt att stöld och häleri i allmänhet anges bland de brott som det ingår i Tullverkets huvuduppdrag att bekämpa.

Ett förbud mot utförsel av stöldgods till annan medlemsstat skulle sannolikt strida mot den fria rörligheten inom EU

En annan möjlighet skulle kunna vara att införa ett särskilt förbud mot utförsel av stöldgods. Det skulle innebära att Tullverket fick möjlighet att kontrollera fler varor vid utförsel.

Som utredningen återkommer till i avsnitt 15.4 skulle det vara mycket komplicerat, om inte omöjligt, att utforma ett förbud mot utförsel av stöldgods. Det beror inte minst på att stöldgods i princip kan vara vilka föremål som helst, allt från guldsmycken till stora skogsmaskiner. Ett sådant förbud skulle i princip ställa krav på att Tullverket kontrollerar all utförsel av varor.

Det bör vidare framhållas att utförsel av stöldgods till allra största delen görs till andra EU-länder. Ett förbud mot utförsel skulle därför kräva ett tillägg i 3 § inregränslagen som gör lagen tillämplig på stöldgods. Utan ett tillägg av det slaget skulle förbudet inte kunna kontrolleras av Tullverket vid den inre gränsen. En sådan ändring i inregränslagen skulle emellertid utvidga lagens tillämpningsområde från att gälla ett begränsat antal varuslag till att gälla i princip alla typer av varor.

Enligt artikel 34 och 35 i EUF-fördraget ska kvantitativa import- respektive exportrestriktioner vara förbjudna mellan medlemsstaterna. I artikel 36 föreskrivs att artikel 34 och 35 inte hindrar förbud mot eller restriktioner för import, export och transitering som grundas på vissa i artikeln uppräknade intressen. Dessa är allmän moral, allmän ordning eller säkerhet eller intresset att skydda människors eller djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell eller kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Det är enligt utredningens mening mycket tveksamt om ett utvidgat tillämpningsområde för inregränslagen av det slag som nu diskuteras skulle stämma överens med den fria rörligheten för varor som gäller inom EU. Det framstår mot den bakgrunden varken som lämpligt eller tillåtet att införa ett förbud mot utförsel av stöldgods.

Tullverkets uppgifter kan knytas till ett helt nytt brott

En ytterligare möjlighet är att göra utförsel av stöldgods till ett helt nytt brott. Befogenheter för Tullverket och tulltjänstemän skulle i så fall kunna knytas till just det brottet. Ett uppdrag till Tullverket som tar sikte på ett sådant brott skulle också kunna utformas.

15.4 Behovet av ett nytt brott

15.4.1 Ett nytt brott förutsätter ett tydligt behov

I utredningens uppdrag ingår att lämna författningsförslag när det gäller hur utförsel av stöldgods bör kriminaliseras. Det har emellertid under utredningens gång ifrågasatts om det finns något behov av ett nytt brott. I det föregående har utredningen konstaterat att ett nytt brott skulle ge möjlighet att knyta befogenheter för Tullverket och tulltjänstemän till just det brottet. Även Tullverkets uppgifter kan knytas till brottet i fråga. Det är trots det inte självklart att kriminalisering är den rätta vägen att gå. För att ett nytt brott ska införas bör det stå klart att det finns ett tydligt behov av det.

15.4.2 Vad talar mot att ett nytt brott behövs?

Utförsel av stöldgods är redan kriminaliserat

Ett starkt skäl mot att införa ett nytt brott är att den som för ut stöldgods ur Sverige redan enligt nuvarande lagstiftning kan göra sig skyldig till brott. Tillgreppet omfattas givetvis av regleringen om stöld. Det kan vara fråga om stöld, ringa stöld, grov stöld eller inbrottsstöld enligt 8 kap. 1–4 a §§ brottsbalken. Den efterföljande befattningen med stöldgodset kan omfattas av regleringen om häleri, om befattningen innebär att det blir svårare för ägaren att få tillbaka egendomen (se närmare om häleri i avsnitt 15.5). All typ av befattning med stöldgods kan leda till ansvar för häleri enligt 9 kap. 6 § första stycket 1 brottsbalken (s.k. sakhäleri). Det kan exempelvis vara fråga om att transportera stöldgodset till en lagringsplats, paketera om eller montera ner det, förvara det i avvaktan på avyttring eller föra ut det ur Sverige. Om det inte går att styrka förbrottet – stölden – men det skäligen kan antas att godset är stulet, kan den som förvärvar eller mottar godset dömas för s.k. näringshäleri enligt 9 kap. 6 § andra stycket brottsbalken. Det förutsätter dock att gärningen har begåtts i näringsverksamhet eller som ett led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning.

Den typ av verksamhet som internationella brottsnätverk ägnar sig åt torde inte sällan vara att bedöma som grov stöld enligt 8 kap. 4 § andra stycket brottsbalken eller grovt häleri enligt 9 kap. 6 §

tredje stycket brottsbalken. En kvalifikationsgrund för båda de brotten är att gärningen har avsett betydande värde. Ett rent värderingsområde brukar enligt rättspraxis leda till att en stöld eller ett häleri bedöms som grovt om godsets värde motsvarar fem prisbasbelopp. I dagens penningvärde motsvarar det drygt 250 000 kronor. Andra kvalifikationsgrunder som är gemensamma för brotten är att gärningen har ingått som ett led i en brottslighet som har utövats systematiskt eller att gärningen annars varit av särskilt farlig art. I begreppet särskilt farlig art ligger att gärningen måste vara ett uttryck för ett visst mått av organisation eller yrkesmässighet respektive att gärningen t.ex. föregåtts av planering, bedrivits inom ramen för organiserad brottslighet, haft internationell anknytning eller liknande (se Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottlighet, prop. 2020/21:52, s. 86). Att gärningen har ingått som ett led i en brottslighet som har utövats systematiskt avser att understryka att en systematik i brottsligheten bör ges ett tydligt genomslag vid bedömningen av om brottet i fråga är grovt (jfr prop. 2020/21:52 s. 86).

Eftersom försök, förberedelse och stämpling till stöld, grov stöld, inbrottsstöld, häleri och grovt häleri är kriminaliserat enligt 8 kap. 12 § respektive 9 kap. 11 § brottsbalken kan personer som ingår i kriminella nätverk och organisationer lagföras i tidiga skeden av brottsligheten. Brotten i fråga upptäcks normalt inne i landet.

Redan med nuvarande lagstiftning finns det alltså rättsliga förutsättningar för att bekämpa att stulen egendom förs ut ur landet. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om ett nytt brott som omfattar utförelse av stöldgods skulle ha en plats att fylla i praktiken.

Systemet blir mer svåröverskådligt

Ett nytt brott av det slag som diskuteras skulle delvis överlappa den befintliga regleringen. Det kan riktas invändningar mot en sådan lagstiftningsmetod. Den riskerar att göra det straffrättsliga systemet mer fragmentiserat och svåröverskådligt. Avgränsnings- och tillämpningssvårigheterna riskerar dessutom att öka. Det kan exempelvis uppkomma svårösta konkurrensproblem i förhållandet mellan det nya brottet och regleringen om t.ex. grov stöld, inbrottsstöld eller grovt häleri. En mer fragmentiserad lagstiftning påminner vi-

dare om den lagstiftningsteknik som gällde före brottsbalksreformen. Då fanns det ett relativt stort antal brottstyper med snäva strafflatituder. Genom 1942 års lagstiftning om förmögenhetsbrott ersattes de brottstyperna, bl.a. av pedagogiska skäl, av ett mindre antal brottstyper med vidare strafflatituder (se Straffrättskommitténs betänkande med förslag till lagstiftning om förmögenhetsbrott, SOU 1940:20, s. 59 f.). För att undvika en utveckling mot ett mer svåröverskådligt och svårtillämpat straffrättsligt system finns det enligt utredningens mening skäl att vara restriktiv med att införa överlappande straffbestämmelser.

Ett nytt brott leder inte automatiskt till fler ingripanden

Som framhållits i avsnitt 15.2.2 leder införandet av ett nytt brott inte automatiskt till fler faktiska ingripanden, såvida inte det kombineras med tillskott av resurser alternativt att statsmakterna omprioriterar bland myndigheternas nuvarande uppgifter. Utan de åtgärder som föreslås i avsnitt 15.7 kan ett nytt brott inte förväntas få något större genomslag i fråga om bekämpningen av utförelse av stöldgods.

15.4.3 Vad talar för att ett nytt brott behövs?

Ett nytt brott har en symbolfunktion

Att införa ett nytt brott som avser utförelse av stöldgods kan ha en symbolfunktion. Det markerar allvaret i en typ av brottslighet som innebär att återförandet av godset till den som har blivit bestulen eller på annat sätt avhänt det allvarligt försvåras. Det är också en brottslighet som präglas av systematik och organisation och som medför betydande skadeverkningar och negativ påverkan på tryggheten i samhället. Symbolfunktionen är emellertid inte i sig ett tillräckligt starkt skäl för att motivera kriminalisering. För att ett nytt brott ska vara motiverat bör det stå klart att det tillför ett mervärde i förhållande till den nuvarande lagstiftningen när det gäller brottsbekämpningen.

Ett nytt brott tar sikte på det konkreta problemet

Som redan nämnts är den typ av verksamhet som internationella brottsnätverk ägnar sig åt i Sverige ofta att bedöma – förutom som olika former av stöld – som häleri eller grovt häleri. Den som transporterar ut stöldgods ur landet kan exempelvis göra sig skyldig till ett häleribrott, liksom den som paketerat, förvarat eller monterat ner egendomen i avvaktan på transport till utlandet. Det kan emellertid vara svårt att bevisa alla de omständigheter som måste vara uppfyllda för en fällande dom. Ofta är det förbrottet, t.ex. det bakomliggande tillgreppet, som är svårt att bevisa. Ett lättat beviskrav i fråga om förbrottet gäller för s.k. näringshäleri. Det kan när det gäller utförsel av stöldgods emellertid vara svårt att bevisa de särskilda förutsättningar som gäller för det brottet, eftersom stöldgodset normalt inte omsätts i Sverige. Vissa av de omständigheter som kan medföra att ett häleri ska bedömas som grovt kan också vara svåra att bevisa. Det gäller exempelvis att gärningen har ingått som ett led i systematisk brottslighet.

Den befintliga regleringen om häleri är mot den bakgrunden inte tillräcklig för att effektivt kunna motverka att egendom stjäls i syfte att föras ut ur Sverige. Att införa ett nytt brott, som direkt tar sikte på det konkreta problemet, ger förutsättningar för att anpassa rekvisiten till det som behövs för att bättre kunna bekämpa en typ av brottslighet som har vuxit till ett allt allvarligare samhällsproblem. Det kan antas få en avhållande effekt på brottsnätverk som ständigt strävar efter bra inkomstkällor. Ett nytt brott gör det också tydligt för bl.a. domstolarna hur brottslighet av det aktuella slaget ska bedömas.

Statens resurser används för effektivare brottsbekämpning

Utförsel av stöldgods är ett samhällsproblem som behöver lösas. Statens samlade resurser bör utnyttjas för att åstadkomma det. I det sammanhanget spelar Tullverket en nyckelroll, genom att myndighetens personal kan finnas på plats för kontroller där stöldgodset normalt förs ut, även om myndigheten i dag i betydligt mer begränsad utsträckning finns på platser där varor förs ut än på platser där varor förs in i landet. Det enklaste sättet att begränsa utförseln i fråga är att stoppa transportererna innan de lämnar Sverige. Tulltjän-

stemännens ingripanden kan därmed utgöra ett viktigt komplement till Polismyndighetens arbete mot brottsligheten. För att skapa bästa tänkbara förutsättningar för sådana ingripanden kan det finnas skäl att skapa ett nytt brott som ingår bland de brott som Tullverket får ingripa mot.

Ett nytt brott kan tydliggöra Tullverkets roll

Ett nytt brott som omfattar utförelse av stöldgods ger lagstiftaren möjlighet att knyta befogenheter för Tullverket och tulltjänstemän till det brottet. Ett nytt brott ger också möjlighet att utforma Tullverkets uppdrag så att det blir en prioriterad uppgift att bekämpa brottet. Att ett nytt brott kan tydliggöra Tullverkets roll i bekämpningen av den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten framstår som ett mycket starkt argument för att en sådan åtgärd bör genomföras.

15.4.4 Finns det några alternativ till nykriminalisering?

En ny kvalifikationsgrund för grovt häleri?

Ett alternativ till att införa ett nytt brott skulle kunna vara att lägga till en ny kvalifikationsgrund för grovt häleri. En sådan kvalifikationsgrund skulle exempelvis kunna omfatta att gärningsmannens befattning med egendomen syftar till att den ska föras ut ur landet. Det markerar dock inte det straffvärda i brottsligheten på samma sätt som om ett särskilt brott införs. Det ger inte heller samma möjlighet att anpassa rekvisiten och befogenhetsregleringen för Tullverket och tulltjänstemän till vad som krävs för att effektivt kunna bekämpa brottsligheten. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det är ett sämre alternativ än att införa ett nytt brott.

Skärpt minimistraff för grovt häleri?

Straffskalan för ett brott ger uttryck för hur allvarlig lagstiftaren anser att brottstypen är. Ett annat alternativ kan därför vara att skärpa minimistraffet för grovt häleri. Det skulle emellertid innebära en generell höjning av straffnivån för det brottet. Det skulle inte vara en

riktad åtgärd för att effektivare kunna bekämpa just gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet. Inte heller skulle det framhålla allvaret i brottslighet av det slaget. Till det kommer att en utredning nyligen har getts i uppdrag att göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet. Syftet med uppdraget är att straffskalorna på ett bättre sätt än i dag ska återspegla brottens allvar och att påföljderna som döms ut ska framstå som rimliga och rättvisa. Det ingår bl.a. i utredningens uppdrag att se över straffskalorna för de enskilda brotten och att föreslå ändringar av de yttre begränsningarna för straffskalorna (dir. 2023:115). Uppdraget ska redovisas senast den 31 juli 2025. Överväganden om huruvida det behövs en höjning av straffminimum för grovt häleri i allmänhet är en fråga för den utredningen. Skärpt minimistraff för grovt häleri framstår alltså också som ett sämre alternativ än att införa ett nytt brott.

15.4.5 Det bör införas ett nytt brott

Utredningens förslag: Det införs ett nytt brott som syftar till att utförelse av stöldgods ska kunna bekämpas effektivare än i dag.

Skälen för utredningens förslag: Som redovisats i det föregående finns det skäl som talar både för och emot att införa ett nytt brott. Utredningen anser att ett nytt brott tillför ett mervärde i förhållande till den nuvarande lagstiftningen när det gäller att hindra utförelse av stöldgods. Behovet av ett nytt brott är så starkt att övervägande skäl talar för den lösningen. Ett nytt brott framstår nämligen som det mest ändamålsenliga sättet att förhindra att egendom planerat och systematiskt stjäls för att föras ut ur landet. Det rör sig alltså om en riktad åtgärd för att effektivare bekämpa den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten och att säkerställa att utförelse av stöldgods förhindras. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att det införs ett nytt brott. Den närmare utformningen av regleringen behandlas i det följande.

Enbart att införa ett nytt brott löser dock inte problemet med att egendom stjäls för att föras ut ur landet. Att införa ett nytt brott av det slag som diskuteras utgör emellertid enligt utredningens mening nyckeln för att den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten ska kunna bekämpas effektivare än i dag.

15.4.6 Vilken brottstyp bör det vara fråga om?

Utredningens förslag: Det nya brottet utformas som en kvalificerad form av häleri.

Skälen för utredningens förslag

Ett nytt smuglingsbrott eller ett nytt häleribrott?

Det finns i huvudsak två alternativ till hur ett nytt brott som tar sikte på gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet kan utformas. Ett alternativ är att utforma brottet som en särskild form av smuggling. Ett annat alternativ är att utforma brottet som en kvalificerad form av häleri.

Det nya brottet bör inte utformas som ett smuglingsbrott

I den allmänna debatten har det från tid till annan diskuterats om utförsel av stöldgods kan utformas som ett smuglingsbrott enligt smuglingslagen. Den lösningen kan visserligen förefalla naturlig för den som framför allt riktar in sig på att det bör vara tulltjänstemän som ingriper mot brottsligheten i fråga. Det ligger emellertid enligt utredningens mening inte särskilt nära till hands att utforma det nya brottet som en särskild form av smuggling, eftersom det väcker en rad andra frågor.

Det bör inledningsvis framhållas att smuglingsbrott förutsätter att det finns ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel eller utförsel. Sådana förbud eller villkor tar sikte på enskilda varuslag, exempelvis läkemedel eller skjutvapen. När det gäller stöldgods kan det, som tidigare nämnts, i princip vara fråga om vilka föremål som helst. Det skulle därför vara mycket komplicerat, om inte omöjligt, att utforma ett förbud mot eller villkor för utförsel av stöldgods. Även om ett sådant förbud eller villkor skulle kunna formuleras finns det en uppenbar risk att regleringen blir svår att tillämpa i praktiken. Vidare bör framhållas att den utförsel av stöldgods som det är fråga om till allra största delen rör utförsel till andra EU-länder, även om det inte är slutdestinationen. En ny reglering får inte utformas så att den står i strid med den fria rörligheten för varor

inom EU (se avsnitt 15.3). Ett ytterligare skäl är att smugglingslagen främst beivrar olaglig införsel, inte utförsel. Det beror på att avsevärt fler varor omfattas av förbud eller villkor för införsel än för utförsel.

En ny straffbestämmelse i smugglingslagen av det slag som nu diskuteras skulle alltså väsentligt utvidga lagens tillämpningsområde och kunna medföra betydande tillämpningssvårigheter. Den skulle dessutom kunna strida mot EU-rätten. Det nya brottet bör mot den bakgrunden inte utformas som ett smugglingsbrott.

Det är naturligt att det nya brottet utformas som ett häleribrott

Ett annat alternativ är att utforma brottet som en kvalificerad form av häleri. Det alternativet framstår som en naturlig lösning, eftersom häleri redan i dag omfattar att gärningsmannen tar befattning med stöldgods på ett sätt som gör det svårare för ägaren att få tillbaka det stulna. Lagtekniskt skulle det vara förhållandevis enkelt att utforma en ny straffbestämmelse som anknyter till det. Straffbestämmelsen skulle kunna utformas så att den passar in i strukturen i den nuvarande häleriregleringen.

Starka skäl talar därför för att ett nytt brott bör utformas som en kvalificerad form av häleri. Det ger enligt utredningen goda förutsättningar för att skraddarsy en straffbestämmelse som träffar det som framstår som det huvudsakliga problemet, nämligen den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten.

Risken för överlappning

Ett nytt häleribrott av det slag som diskuteras skulle delvis överlappa den befintliga regleringen om häleri. Det skulle innebära en ytterligare form av häleribrott, som redan i dag förekommer i flera gärningstyper. Det problematiska med en sådan lagstiftningsmetod har behandlats i avsnitt 15.4.2. Dessutom finns det skäl att rent allmänt vara återhållsam med att införa nya straffbestämmelser för sådant som redan är straffbelagt, eftersom risken för tillämpningssvårigheter och konkurrensproblem kan öka.

Samtidigt förekommer det situationer där det finns skäl att införa ett brott som är en kvalificerad form av ett annat brott. Regleringar av det slaget är inte något unikt. Det förekommer exempelvis i för-

hållandet mellan straffbestämmelsen om våld eller hot mot tjänsteman enligt 17 kap. 1 § brottsbalken och brott i 3 respektive 4 kap. brottsbalken. I ett sådant fall regleras förhållandet mellan brotten av den straffrättsliga konkurrensläran. Det har i tidigare förarbeten framhållits att det kan vara motiverat att införa ett nytt brott när det är ett ändamålsenligt sätt att ge kvalificerade former av en redan kriminaliserad gärning särskilt genomslag (prop. 2020/21:52 s. 68). Ett exempel på det är den nyligen införda bestämmelsen om inbrottsstöld i 8 kap. 4 a § brottsbalken. Regleringen motiverades med att integritetskränkningen vid stölder i boenden inte beaktades i tillräcklig utsträckning i den tidigare regleringen. Enligt den var stöld efter intrång i en bostad en kvalifikationsgrund för att brottet skulle bedömas som grov stöld (se prop. 2020/21:52 s. 65 f.).

Liknande resonemang kan föras beträffande det nya brott som diskuteras här. Det är angeläget att utförelse av stöldgods kan bekämpas effektivare än i dag. Ett nytt brott skulle vidare markera att målsägandenas intresse av att deras egendom inte förs ut ur landet väger tungt. Till fördelarna med att införa ett särskilt brott hör att rekvisiten kan anpassas så att brottsligheten effektivt kan bekämpas utan att det påverkar regleringen om häleri generellt. Befogenheter för Tullverket och tulltjänstemän kan dessutom knytas till just det brottet. Regleringen kan utformas så att tillämpningsområdet avgränsas på ett tydligt sätt i förhållande till häleri i allmänhet. Några beaktansvärda avgränsnings- eller tillämpningssvårigheter bedöms mot den bakgrunden inte uppkomma. Det finns därför inte anledning att avstå från att införa ett nytt brott av det slag som diskuteras. Tvärtom bedömer utredningen att det kan bidra till att förutsättningarna för att bekämpa gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet förbättras avsevärt. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att det nya brottet utformas som en kvalificerad form av häleri.

15.5 Dagens bestämmelser om häleri

15.5.1 Bakgrund

När en person påträffas med stöldgods kan det många gånger vara svårt att bevisa att personen har deltagit vid tillgreppet på ett sådant sätt att han eller hon kan dömas för stölden. Den som tar befattning med stöldgods kan emellertid göra sig skyldig till ett annat brott,

nämligen häleri. Innan utredningen går in på hur en ny straffbestämelse bör utformas finns det anledning att redovisa den nuvarande regleringen om häleri något mer ingående.

15.5.2 Häleriregleringen

Häleri

Ansvar för häleri kan enligt 9 kap. 6 § första stycket brottsbalken aktualiseras på tre grunder. Den första grunden omfattar att någon på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande tar befattning med något som är frånhänt annan genom brott. Det kallas sakhäleri och är den grund som är mest relevant i detta sammanhang. Den andra grunden omfattar att någon bereder sig otillbörlig vinning av annans brottsliga förvärv. Det kallas vinningshäleri. Den tredje grunden omfattar att någon genom krav, överlåtelse eller på annat liknande sätt hävdar en genom brott tillkommen fordran. Det kallas fordringshäleri. Det krävs uppsåt för att någon ska dömas för häleri.

I 9 kap. 6 § andra stycket brottsbalken straffbeläggs sakhäleri utan styrkt förbrott, s.k. näringshäleri. Regleringen omfattar att någon i näringsverksamhet eller som ett led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande, förvärvar eller mottar något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott. Näringshäleri skiljer sig från sakhäleri på tre sätt. Att det ska vara fråga om något som ”skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott” innebär för det första en bevislättning i fråga om förbrottet. Den otillåtna befattningen är för det andra mer begränsad. Det ska vara fråga om antingen ett förvärv eller ett mottagande. Gärningen måste för det tredje företas i ett visst sammanhang, nämligen i näringsverksamhet eller som ett led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning.

Påföljden för häleri är fängelse i högst två år.

Grovt häleri

Grovt häleri regleras i 9 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gär-

ningen har avsett betydande värde, ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller annars varit av särskilt farlig art. Påföljden för grovt häleri är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Frågan om brottet är grovt ska avgöras efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Brottsbeteckningen grovt häleri fördes in i lagstiftningen år 2017. Samtidigt angavs omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. I förarbetena anfördes bl.a. följande (Grovt fordringsbedrägeri och andra förmögenhetsbrott, prop. 2016/17:131, s. 99 f.).

Vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt är alltså om gärningen har avsett betydande värde eller varit av särskilt farlig art. Med betydande värde avses här detsamma som vid bl.a. stöld och bedrägeri. Den andra kvalifikationsgrunden – särskilt farlig art – kan t.ex. träffa omfattande häleriverksamhet eller sådan verksamhet som bedrivs vanemässigt. Så kan vara fallet med en brottslighet som består i att gärningsmannen systematiskt köper upp t.ex. dyrbara komponenter som stulits från exklusiva personbilar. Häleri som begås inom ramen för näringsverksamhet bör regelmässigt anses ha varit av särskilt farlig art, om handlandet avser fler än enstaka föremål av inte obetydligt värde. Även medverkan – t.ex. genom att dölja eller omvandla föremål – i en brottslighet som innebär att kulturellt eller ekonomiskt värdefulla konst- eller hantverksföremål smugglas ut ur landet torde kunna medföra att gärningen anses ha varit av särskilt farlig art.

Ett rent värderesonemang brukar enligt fast rättspraxis leda till att ett häleri (liksom en stöld och vissa andra förmögenhetsbrott) bedöms som grovt om godsets värde motsvarar fem prisbasbelopp. Det gäller dock endast om det i övrigt inte finns några försvärande eller förmildrande omständigheter som påverkar bedömningen av brottets svårhet (se NJA 2013 s. 654). Enligt NJA 2018 s. 1010 II bör man enligt litteraturen kunna dra slutsatsen att om värdet av hälerigodset uppgår till 1,8 miljoner kronor så motsvarar straffvärdet, som utgångspunkt, fängelse i ett år och sex månader (se Martin Borgeke m.fl., Studier rörande påföljdspraxis med mera, uppl. 7, 2022, s. 891). I begreppet särskilt farlig art ligger att gärningen måste vara ett uttryck för ett visst mått av organisation eller yrkesmässighet respektive att gärningen t.ex. föregåtts av planering, bedrivits inom ramen för organiserad brottslighet eller haft internationell anknytning eller liknande (se prop. 2020/21:52 s. 86).

Genom en lagändring år 2021 lades det till som en ny kvalifikationsgrund för grovt häleri att gärningen har ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt. För att brottsligheten ska anses ha utövats systematiskt ska det enligt förarbetena vara fråga om brott som upprepats på ett likartat sätt, men därutöver krävs något ytterligare moment. Det kan exempelvis handla om att brottet följt en brottsplan, föregåtts av noggranna förberedelser eller utförts på ett förslaget sätt eller att gärningsmannen använt sig av särskild utrustning. Kraven bör enligt förarbetena inte sättas alltför högt (prop. 2020/21:52 s. 112 f. och 115).

Häleriförseelse

Häleriförseelse regleras i 9 kap. 7 § brottsbalken. Det rör sig om fyra olika gärningstyper. Den första är häleri som avses i 9 kap. 6 §, om brottet är att anse som ringa. Det kan alltså röra sig om alla formerna av häleri, som är ringa brott. Den andra gärningstypen innebär att någon, i annat fall än som avses i 9 kap. 6 § andra stycket, på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande förvärvar eller mottar något som skäligen kan antas vara frånhänt någon annan genom brott. Det är alltså fråga om en mindre allvarlig form av sådant sakhäleri utan styrkt förbrott som regleras i den bestämmelsen. Rekvisiten är desamma, förutom att det inte krävs att brottet har begåtts i näringsverksamhet eller som ett led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning. Den tredje gärningstypen innebär att någon, i fall som avses i 9 kap. 6 § första stycket, inte insåg men hade skälig anledning att anta att brott förelåg. Det kan alltså vara fråga om sakhäleri, vinningshäleri eller fordringshäleri med den skillnaden att det inte krävs uppsåt i förhållande till förbrottet. Det krävs enbart ”skälig anledning att anta” att förbrottet förelåg. Den fjärde gärningstypen innebär att någon på sätt som anges i 9 kap. 6 § första stycket 1 medverkade vid det brott varigenom egendomen frånhändes annan och inte insåg, men hade skälig anledning att anta, att brott förövades. Det är alltså fråga om viss oaktsam medverkan till ett brott som kan vara förbrott till sakhäleri.

Påföljden för häleriförseelse är böter eller fängelse i högst sex månader.

Försök, förberedelse och stämpling

Försök, förberedelse och stämpling till häleri eller grovt häleri är kriminaliserat enligt 9 kap. 11 § första stycket brottsbalken.

15.6 Hur bör straffbestämmelsen utformas?

15.6.1 Ett nytt häleribrott som benämns utförelsehäleri

Utredningens förslag: Det nya brottet benämns utförelsehäleri och införs i 9 kap. brottsbalken. Straffansvar träffar den som på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande tar befattning med något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott, om syftet är att det ska föras ut ur landet.

Skälen för utredningens förslag

Samma grundläggande krav som för häleri

Som tidigare nämnts bör det nya brottet utgöra en kvalificerad form av häleri. Brottet syftar framför allt till att utförelse av stöldgods ska kunna bekämpas effektivare än i dag. Det nya brottet bör emellertid, på samma sätt som andra former av häleri, träffa efterföljande hantering av egendom efter alla typer av brott som innebär att någon frånhänds egendomen.

Straffbestämmelsen bör lämpligen utformas med ledning av regleringen om sakhäleri i 9 kap. 6 § första stycket 1 brottsbalken. Även regleringen om näringshäleri i den paragrafens andra stycke kan tjäna som viss förebild. För straffansvar bör därför krävas att gärningsmannen på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande tar befattning med något som är, eller kan antas vara, frånhänt annan genom brott.

Frågan är då hur straffbestämmelsen bör avgränsas i förhållande till den nuvarande häleriregleringen, dvs. vilket det kvalificerande momentet bör vara. En annan fråga är vilket beviskrav som bör gälla i fråga om förbrottet.

Det kvalificerande momentet

Det kan diskuteras hur det kvalificerande momentet bör utformas. Två alternativ framstår som relevanta.

Alternativ 1

Det första alternativet innebär att gärningen omfattar att egendomen förs ut ur landet. Med den lösningen förläggs fullbordanspunkten för brottet till ett sent skede, nämligen när egendomen faktiskt passerar gränsen. Ansvar för fullbordat brott torde då inte aktualiseras annat än i undantagsfall. I stället kan det bli fråga om ansvar för försök eller förberedelse till brottet för den som exempelvis påträffas med stöldgods vid påfarten till Öresundsbron eller vid en avgående färja, eller som anträffas med att lasta om eller paketera stöldgodset för vidare transport ut ur landet. En konsekvens av att gärningen bedöms som försöksbrott eller förberedelsebrott är att straffvärdet i allmänhet anses vara lägre än vid fullbordat brott. En annan tänkbar konsekvens kan bli att brottet anses konsumerat av ett annat brott om rekvisiten för fullbordat brott avseende det brottet är uppfyllda (se avsnitt 14.5 om konkurrens mellan brott).

Alternativ 2

Det andra alternativet innebär att gärningen begås i syfte att föra ut egendomen ur landet. Fullbordat brott kan med den lösningen föreligga i de exempel som nyss angetts, om syftet att föra ut egendomen ur landet kan visas. Det framstår som naturligt att syftet att föra ut stöldgodset ur landet lättare kan bevisas om personen påträffas nära en gränsövergång än om han eller hon påträffas längre in i landet.

Det andra alternativet bör väljas

En lösning enligt det andra alternativet ger den nya straffbestämmelsen ett brett tillämpningsområde på så sätt att ansvar för det fullbordade brottet kan komma i fråga var som helst i Sverige, inte enbart vid gränsövergångar. Som beskrivits i avsnitt 13.2 genomgår stöldgods som förs ut från Sverige ofta en omfattande hantering innan det lämnar landet. Det kan exempelvis vara fråga om att godset förs till lagringsplatser där det i avvaktan på transport eller avyttring paketeras, monteras ner eller avidentifieras. En sådan gärning kan enligt utredningens mening vara lika angelägen att beivra som att

faktiskt föra ut stöldgodset ur landet. Det talar också för att det kvalificerande momentet bör utformas enligt det andra alternativet. En sådan lösning innebär dessutom att brottet på ett naturligt sätt kan bekämpas av både Tullverket och Polismyndigheten, vilket torde vara det mest effektiva sättet att bekämpa den gränsöverskridande tillgreppsbrottligheten. Utredningen återkommer till den frågan i avsnitt 15.7.

Mot den bakgrunden bör det nya brottet avgränsas i förhållande till häleri genom ett kvalificerande moment som omfattar att gärningsmannens syfte är att föra ut stöldgods, eller något som på annat sätt har fränhänts annan genom brott, ur landet.

Vilket beviskrav bör gälla i fråga om förbrottet?

Regleringen i brottsbalken om straff för den som genom stöld eller annat brott fränhänder något från någon annan kompletteras som nämnts med bestämmelser om straff för den som efter brottet tar sådan befattning med egendomen att det blir svårare för ägaren att få tillbaka den. För att den som gör sig skyldig till sådan befattning ska dömas för häleri enligt 9 kap. 6 § första stycket 1 brottsbalken krävs att förbrottet är styrkt. Åklagaren måste alltså bevisa att den egendom som åtalet gäller har fränhänts annan genom brott. Regleringen om näringshäleri i 9 kap. 6 § andra stycket brottsbalken innebär emellertid ett lättat beviskrav i vissa fall. Samma lägre beviskrav gäller i fråga om häleriförseelse enligt 9 kap. 7 § andra stycket 1 brottsbalken. Ansvar enligt de bestämmelserna förutsätter inte att förbrottet är styrkt. Det är tillräckligt att egendomen ”skäligen kan antas vara fränhänt annan genom brott”. Regleringen om näringshäleri infördes år 1980. Enligt förarbetena var syftet att täppa till den svaghet i lagstiftningen som kravet på styrkt förbrott vid sakhäleri innebar. För att kretsen av de kriminaliserade gärningarna inte skulle bli alltför vid markerades att bestämmelsen tar sikte framför allt på yrkes- och vanehälare (regeringens proposition med förslag till lag om ändring i brottsbalken [häleri m.m.], prop. 1979/80:66, s. 12 f.).

Ett motsvarande lättat beviskrav kan övervägas för det nya brottet. Skälet för en sådan lösning är att ett krav på styrkt förbrott i praktiken kan leda till att det nya brottet inte får avsedd effekt. När egendom som misstänks vara stulen påträffas är det många gånger

svårt att härleda den till en viss brottsplats eller målsägande. Om egendomen är på väg att lämna landet är det ofta särskilt svårt att hinna vidta de utredningsåtgärder som kan krävas för att godset och den som innehar det ska kunna hållas kvar. Ett exempel är om en tulltjänsteman som genomför tullkontroll i ett fordon som är på väg att lämna Sverige påträffar ett flertal föremål som inte gärna kan ha förvärvats på ett lagligt sätt. Det kan t.ex. röra sig om ett flertal elektronikföremål som inte är förpackade i sina originalförpackningar eller en mängd smycken, bildelar eller gräsklippare som inte åtföljs av något kvitto eller andra handlingar som visar innehavarens rätt att inneha dem. Om den misstänkte förnekar brott kan det vara svårt att härleda egendomen till en anmäld stöld. Särskilt mot bakgrund av att stölden kan ha begåtts var som helst i landet kan det vara svårt att snabbt koppla samman godset med ett visst brott. Det bör också framhållas att viss gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet är så välorganiserad att stöldgodset kan vara på väg att föras ut ur landet innan ägaren ens har hunnit anmäla stölden. Som exempel brukar nämnas organiserade stölder av dyrbara fordon eller jordbruks- eller skogsbruksmaskiner.

Ett krav på styrkt förbrott kan alltså leda till att egendomen och den misstänkte inte kan hållas kvar. Om egendomen lämnar landet är det ofta svårt – eller i det närmaste omöjligt – att få tillbaka den. Det blir också mycket svårare att utreda brottet om den misstänkte har hunnit lämna landet. Att begära att han eller hon ska vara häktad under utredningstiden framstår många gånger inte som en proportionerlig åtgärd. Det beror på att det kan ta lång tid att härleda godset till ett eller flera förbrott samtidigt som, med dagens reglering, relativt milda påföljder som villkorlig dom med dagsböter, ofta kan förväntas.

För att det nya brottet ska få genomslag i praktiken bör det därför omfattas av samma lättade beviskrav som bl.a. näringshäleri. Det bör alltså vara tillräckligt att den egendom som saken gäller skäligen kan antas vara frånhänd annan genom brott. Som nyss nämnts föreslår utredningen att det nya brottet förutsätter att gärningsmannens avsikt är att egendomen ska föras ut ur landet. Det innebär att det lättade beviskravet får ett avgränsat tillämpningsområde till just de situationerna.

Straffbestämmelsens placering

I 9 kap. brottsbalken finns bestämmelser om bedrägeri och annan oredlighet. Utöver regleringen om häleri innehåller kapitlet bestämmelser om bl.a. bedrägeri, utpressning, ocker, oredligt förfarande och svindleri. Den nya straffbestämmelsen bör med hänsyn till det nära sambandet med regleringen om häleri i 9 kap. 6 § brottsbalken placeras direkt efter den, i den upphävda paragrafen 9 kap. 6 a § brottsbalken.

15.6.2 Brottsbeteckningar och straffskalor

Utredningens förslag: Det nya brottet delas in i två grader, som benämns utförselhäleri respektive grovt utförselhäleri. Straffet för utförselhäleri ska vara fängelse i högst två år och för grovt utförselhäleri fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett betydande värde, ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller annars varit av särskilt farlig art. Ringa fall av utförselhäleri kan bedömas som häleriförseelse.

Skälen för utredningens förslag

Gradindelning

Den föreslagna straffbestämmelsen rymmer gärningar av mycket olika svårhetsgrad. Det kan både vara fråga om organiserad, allvarlig brottslighet och brott som inte är särskilt allvarliga. Med hänsyn till att straffvärdet kan variera avsevärt finns det enligt utredningens mening behov av en vid straffskala. Det möjliggör en nyanserad straffmätning där konkreta fall kan värderas utifrån sitt allvar. Brottet bör därför gradindelas genom att det införs ett brott av normalgraden och ett grovt brott. På så sätt kan en proportionerlig påföljd dömas ut även i de allvarligare fallen.

Brottsbeteckningar

Det är en grundläggande förutsättning för att en straffbestämmelse ska ha den avhållande verkan som är tänkt att allmänheten förstår dess innebörd och vad som avses med brottsbeteckningen (se t.ex. prop. 2020/21:52 s. 69). En brottsbeteckning bör därför vara kort, informativ och inte förväxlingsbar med andra brottsbeteckningar (se t.ex. Ett stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och myndighetsutövning, prop. 2018/19:155, s. 25).

Det föreslagna brottet är ett häleribrott. Ordet häleri bör därför ingå i brottsbeteckningen. Eftersom brottet förutsätter ett syfte att föra ut egendom från Sverige bör beteckningen även innehålla ordet utförelse. Beteckningen utförelsehäleri framstår mot den bakgrunden som lämplig. Det beskriver visserligen inte exakt det som straffbestämmelsen innefattar. Det anges exempelvis inte att redan syftet att föra ut egendomen omfattas. Det är emellertid knappast möjligt att utforma en brottsbeteckning som tydligare beskriver de gärningar som täcks av bestämmelsen, samtidigt som beteckningen är kort, informativ och stämmer överens med de brottsbeteckningar som i övrigt används i 9 kap. brottsbalken. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att det nya brottet ska benämnas utförelsehäleri. Det grova brottet bör benämnas grovt utförelsehäleri.

Allmänt om straffskalor

Utgångspunkten för bedömningen av en gärnings straffvärde är den straffskala som gäller för den aktuella brottstypen. Straffskalan ger som redan nämnts uttryck för hur allvarlig lagstiftaren anser att brottstypen är. De grundläggande principer som ska beaktas när en straffskala bestäms är proportionalitet och ekvivalens (se avsnitt 14.2.2). Principerna innebär att svårare brottstyper ska bestraffas strängare än lindrigare brottstyper och att lika svåra brottstyper ska bestraffas lika strängt. För att komma fram till vilka straffskalor som bör gälla för utförelsehäleri respektive grovt utförelsehäleri bör det därför göras en jämförelse med straffskalorna för andra jämförbara förmögenhetsbrott.

Straffskalorna för några andra förmögensbrott

Straffskalan för häleri är som nämnts fängelse i högst två år (9 kap. 6 § brottsbalken). Samma straffskala gäller för stöld (8 kap. 1 §), tillgrepp av fortskaffningsmedel (8 kap. 7 §) och bedrägeri (9 kap. 1 §). Straffskalan för grovt häleri är fängelse i lägst sex månader och högst sex år (9 kap. 6 §). Samma straffskala gäller för grov stöld (8 kap. 4 §) och grovt bedrägeri (9 kap. 3 §). Grovt tillgrepp av fortskaffningsmedel har en lägre straffskala, nämligen fängelse i lägst sex månader och högst fyra år (8 kap. 7 §). Straffskalan för inbrottsstöld är fängelse i lägst ett och högst sex år (8 kap. 4 a §). Det brottet har alltså en strängare straffskala än grov stöld. Detsamma gäller rån, som har straffskalan fängelse i lägst ett år och sex månader och högst sex år (8 kap. 5 §). Straffskalan för grovt rån är fängelse i lägst fem och högst tio år (8 kap. 6 §).

För flera andra förmögensbrott enligt brottsbalken är straffskalan också – i likhet med t.ex. häleri – fängelse i högst två år. Som exempel kan nämnas förskingring (10 kap. 1 §), oredlighet mot borgenär (11 kap. 1 §), bokföringsbrott (11 kap. 5 §) och skadegörelse (12 kap. 1 §). De grova brotten har ofta en straffskala som motsvarar det som gäller för bl.a. grovt häleri, dvs. fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Några exempel är grov förskingring (10 kap. 3 §), grov oredlighet mot borgenär (11 kap. 1 §), grovt bokföringsbrott (11 kap. 5 §) och grov skadegörelse (12 kap. 3 §).

Straffskalan för utförelsehäleri bör vara densamma som för häleri

Det finns skäl som talar för att man bör se allvarligare på utförelsehäleri av normalgraden än på häleri, stöld och motsvarande förmögensbrott. Det skulle med den utgångspunkten kunna vara motiverat med ett straffminimum på fängelse i sex månader samtidigt som den högsta nivån i straffskalan, fängelse i två år, behålls. För en sådan strängare straffskala talar att utförelsehäleri förutsätter det försvårande momentet att gärningsmannens syfte är att föra ut stöldgodset (eller den egendom som på något annat sätt än genom stöld kan antas vara frånhänd annan genom brott) ur landet. Det handlar framför allt om den typ av gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet som har vuxit till ett allvarligt problem i Sverige.

En lägsta nivå på sex månaders fängelse framstår emellertid som tveksam. Ett viktigt skäl är det lägre beviskrav som föreslås i fråga om förbrottet. Ett annat skäl är att gärningen i det enskilda fallet inte behöver vara särskilt mycket allvarligare än häleri i allmänhet. Ett exempel kan vara om en elcykel stjäls i Malmö och därefter ska transporteras via Öresundsbron för att säljas i Köpenhamn. Gärningen har visserligen ett gränsöverskridande inslag som kan anses försvårande. Ett straffminimum på fängelse i sex månader framstår emellertid knappast som motiverat, i vart fall inte om gärningen förefaller vara en enstaka händelse och inte heller är ett uttryck för organisation eller yrkesmässighet eller har föregåtts av någon mer ingående planering.

Syftet att föra ut stöldgodset ur landet gör mot den bakgrunden inte brottet så mycket allvarligare än häleri, stöld och motsvarande förmögenhetsbrott att minimistraflet bör vara så högt som fängelse i sex månader. En nyanserad straffmätning är enligt utredningens mening möjlig inom ramen för samma straffskala som gäller för exempelvis häleri. Det saknas mot den bakgrunden tillräckliga skäl för en straffskala som är strängare än den som gäller för det brottet och motsvarande förmögenhetsbrott. Straffskalan för utförselhäleri av normalgraden bör alltså vara fängelse i högst två år.

Bör grovt utförselhäleri ha ett högre straffminimum än grovt häleri?

I fråga om grovt utförselhäleri kan det förhålla sig annorlunda. Det brottet är avsett att träffa organiserad gränsöverskridande brottslighet. Det kan därför finnas skäl att, genom ett högre straffminimum, se med större allvar på det brottet än på grovt häleri, grov stöld och motsvarande förmögenhetsbrott. Om gärningsmannens syfte är att egendomen ska föras ut ur landet – och det samtidigt finns sådana omständigheter som gör att utförselhäleriet är grovt – kan det nämligen vara fråga om så allvarlig brottslighet att den motiverar ett strängare minimistraflet än fängelse i sex månader. Det kan vara fråga om omfattande häleriverksamhet, stöldgods till ett högt värde eller att brottsligheten bedrivs systematiskt och organiserat eller på något annat sätt yrkesmässigt.

Som beskrivits i avsnitt 13.2 begås en mycket stor del av tillgreppsbrottsligheten av internationella brottsnätverk som för egen-

domen ut ur landet. Det drabbar enskilda vilkas möjligheter att få tillbaka egendomen i princip går om intet. Förutom förlusten av egendom kan det, för företag som avhänds exempelvis entreprenad- eller jordbruksmaskiner, leda till kostnader för att verksamheten står stilla innan nya maskiner kunnat anskaffas. Det innebär också en stor påfrestning på den svenska försäkringsverksamheten. Brottsligheten har även i övrigt en betydande negativ påverkan på samhället. De internationella brottnätverkens verksamhet innebär bl.a. minskad upplevd trygghet och minskad tilltro till staten och rättsväsendet. Deras verksamhet bidrar till framväxten av en svart marknad och innebär att utsatta människor och legala företag utnyttjas i brottsliga syften. Brottsligheten framstår mot den bakgrunden i det närmaste som systemhotande.

Det är trots det inte givet att ett högre straffminimum är den bästa lösningen. Utredningen återkommer till det. Det bör dock först diskuteras vilken som bör vara den nedre gränsen i straffskalan för grovt utförelshäleri, om ett högre straffminimum bedöms vara motiverat.

Ett straffminimum på fängelse i nio månader eller i ett år?

Om ett högre straffminimum än sex månaders fängelse övervägs står enligt utredningens mening valet mellan fängelse i nio månader och fängelse i ett år. Ett straffminimum på fängelse i nio månader förekommer inte bland förmögenhetsbrotten. Det är överhuvudtaget ovanligt med straffminimum av det slaget. Det gällde tidigare bl.a. för brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning enligt 4 kap. 4 a § brottsbalken. Minimistraffet för de brotten höjdes emellertid år 2022 till fängelse i ett år. Det framstår mot den bakgrunden som något tveksamt med ett straffminimum på fängelse i nio månader för grovt utförelshäleri. Frågan är om ett minimistraff på fängelse i ett år skulle vara ett bättre alternativ.

Å ena sidan skulle ett straffminimum på fängelse i ett år kraftigt överstiga det som gäller för grovt häleri och grov stöld, dvs. fängelse i lägst sex månader. Det skulle också överstiga minimistraffet för flertalet andra förmögenhetsbrott, exempelvis grovt bedrägeri, grov förskingring, grov oredlighet mot borgenär, grovt bokföringsbrott och grov skadegörelse. Straffminimum för de brotten är som nämnts

fängelse i sex månader. Det kan ifrågasättas om alla fall av grovt utförelshäleri utgör ett så allvarligt brott att det finns skäl för en så stor skillnad.

Å andra sidan skulle ett minimistraff på fängelse i ett år för grovt utförelshäleri motsvara det som gäller för inbrottsstöld. De avvikelser i påföljdshänseende som nyss tagits upp finns också i fråga om stöld av normalgraden och inbrottsstöld, respektive grov stöld och inbrottsstöld. Ett minimistraff på fängelse i ett år skulle också understiga det som gäller för rån, dvs. fängelse i lägst ett år och sex månader. Vid det brottet är angreppet mot person centralt trots att det är fråga om ett förmögenhetsbrott. Inbrottsstöld är ett brott med ett starkt integritetskränkande inslag. När det gäller den nu aktuella brottstypen bör beaktas att brottsnätverken bedriver en organiserad verksamhet där enskilda personer engageras för att utföra olika uppgifter, exempelvis att vara chaufför eller att ansvara för omlastning av godset. Den avskräckande effekten av att få en villkorlig dom torde vara liten, medan risken för ett fängelsestraff sannolikt skulle göra det betydligt svårare för nätverken att rekrytera medarbetare till verksamheten. Ett minimistraff på ett år – som i regel leder till en presumtion för fängelsestraff – skulle därmed kunna bidra till att begränsa den gränsöverskridande brottsligheten.

Ett straffminimum på fängelse i ett år – om en avvikelse är motiverad

Grovt utförelshäleri har ett kvalificerande inslag som kan behöva återspeglas i straffskalan för brottet. Sådana kvalificerande inslag finns också vid andra förmögenhetsbrott, exempelvis inbrottsstöld och rån. Det som gör grovt utförelshäleri särskilt allvarligt är inte, som i fråga om de brotten, att det finns något starkare integritetskränkande inslag eller att brottet innebär ett angrepp mot person. Det är i stället det gränsöverskridande inslaget, och det faktum att brottsligheten i stor utsträckning begås av internationella brottsnätverk, som gör brottet särskilt allvarligt. Det bör framhållas att en stor del av det stöldgods som förs ut ur landet härrör från just bostadsinbrott. För enskilda målsägande innebär brottsligheten att möjligheterna att få tillbaka det stulna i det närmaste omöjliggörs.

Mot den bakgrunden skulle utförelshäleri – inte minst med hänsyn till målsägandena – kunna betraktas som lika allvarligt som in-

brottsstöld. Fängelse i ett år för grovt utförselhäleri skulle med det synsättet återspegla brottets straffvärde på en lägsta nivå. Det straffminimum som utredningen också övervägt – fängelse i nio månader – skulle inte på samma sätt återspegla brottets allvar. Motsvarande straffminimum förekommer som nämnts inte heller bland förmögenhetsbrotten.

Om ett högre straffminimum bedöms vara motiverat talar övervägande skäl för att minimistraffet bör vara fängelse i ett år.

Straffskalan för brottet bör vara densamma som för grovt häleri

Det finns alltså skäl som talar för att lagstiftaren genom ett högre straffminimum bör se allvarigare på grovt utförselhäleri än på grovt häleri, grov stöld och motsvarande förmögenhetsbrott. Mot bakgrund av principerna om proportionalitet och ekvivalens kan det emellertid ifrågasättas om skälen är så starka att de motiverar ett högre straffminimum. I enskilda fall kan grovt utförselhäleri avse gärningar som inte har någon koppling till organiserad brottslighet, exempelvis om någon tar befattning med en värdefull stulen personbil för att föra den till sitt hem i ett grannland. Skilda straffskalor för grovt utförselhäleri och exempelvis grov stöld kan dessutom leda till svårlösta konkurrensproblem för framför allt åklagare och domstolar. En nyanserad straffmätning är möjlig inom ramen för samma straffskala som gäller för bl.a. grovt häleri (utredningen återkommer till frågorna om straffmätning och påföljdssval). Som nyss nämnts har en utredning fått i uppdrag att se över straffskalorna och reformera påföljdssystemet. Det är lämpligt att alla straffskalor som avser förmögenhetsbrott, även straffskalorna för utförselhäleri och grovt utförselhäleri, ses över av den utredningen.

Mot den bakgrunden talar övervägande skäl mot att bestämma ett högre straffminimum för grovt utförselhäleri än för grovt häleri, grov stöld och motsvarande förmögenhetsbrott. Straffskalan bör i stället motsvara det som gäller för de brotten, dvs. fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Kvalifikationsgrunder för grovt utförselhäleri

I straffbestämmelsen om grovt utförselhäleri bör det anges vad som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Regleringen bör framför allt träffa den typ av gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet som har vuxit till ett allvarligt samhällsproblem.

Kvalifikationsgrunderna för grovt häleri anges i 9 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken. De omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt är om gärningen har avsett betydande värde, ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller annars varit av särskilt farlig art. Vad de grunderna närmare innebär har beskrivits i avsnitt 15.5.2. Det kan sammanfattningsvis sägas att ett rent värderesonemang brukar leda till att ett häleri bedöms som grovt om godsets värde motsvarar fem prisbasbelopp. I begreppet särskilt farlig art ligger att gärningen måste vara ett uttryck för ett visst mått av organisation eller yrkesmässighet respektive att gärningen t.ex. föregåtts av planering, bedrivits inom ramen för organiserad brottslighet, haft internationell anknytning eller liknande. För att brottsligheten ska anses ha utövats systematiskt ska det vara fråga om brott som upprepats på ett likartat sätt, men därutöver krävs något ytterligare moment. Det kan exempelvis handla om att brotten har följt en brottsplan, har föregåtts av noggranna förberedelser eller har utförts på ett förslaget sätt eller att gärningsmannen har använt sig av särskild utrustning. Kraven bör inte sättas alltför högt.

Regleringen om grovt utförselhäleri bör utformas med den nyss nämnda bestämmelsen som förebild. Vid bedömningen av om brottet är grovt bör det alltså särskilt beaktas om gärningen har avsett betydande värde, ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller annars varit av särskilt farlig art. Det har under utredningsarbetet inte framkommit att det behövs någon annan kvalifikationsgrund för brottet.

Straffmätning och valet av påföljd

Eftersom utförselhäleri är ett brott som till stor del kommer att begås av personer i internationella nätverk som stjal och för ut egendom ur Sverige kan straffvärdet för grovt utförselhäleri i många fall förväntas kraftigt överstiga straffminimum för brottet. Det gäller

särskilt om brottet dessutom avser egendom till ett värde som överstiger det belopp som enligt ett rent värderesonemang brukar leda till att förmögenhetsbrott bedöms som grova (fem prisbasbelopp). Straffvärdet kan i dessa fall förväntas överstiga ett års fängelse, vilket innebär att påföljden normalt ska bestämmas till fängelse.

I de fall där straffvärdet understiger fängelse i ett år blir frågan vilken betydelse brottslighetens art ska ha för valet av påföljd. Som redan nämnts anses förmögenhetsbrott endast i undantagsfall vara av sådan art att de ger anledning att bestämma påföljden till fängelse. Det utesluter emellertid inte att vissa former av förmögenhetsbrott kan höra till den kategorin. Så är fallet när det gäller fickstölder och liknande stöldbrott. Enligt NJA 2009 s. 559 ("Fickstölden") begås sådan brottslighet ofta i organiserade former med flera gärningsmän eller medverkande. Det framhålls i rättsfallet att brottsligheten ofta har en yrkesmässig karaktär, även om det kan vara svårt att belägga i det enskilda fallet, och att brottsligheten därför ter sig särskilt angeläget att motverka.

Liknande resonemang kan föras i fråga om grovt utförelsehäleri. I det föregående har skäl redovisats som talar för ett högre straffminimum för brottet än det som gäller för bl.a. grovt häleri. Samma skäl talar för att grovt utförelsehäleri är ett brott av sådan art att det, oavsett straffvärde, bör föreligga en presumtion för fängelse. Det bör särskilt framhållas att den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten har vuxit till ett allvarligt samhällsproblem i Sverige. Brotten begås ofta i organiserad form av internationella brottsnätverk. Gärningsmännen kommer i många fall till Sverige enbart i syfte att begå brott och lämnar landet kort därefter. Brottsligheten har en yrkesmässig och mycket professionell karaktär, även om det kan vara svårt att bevisa i varje enskilt fall. Den drabbar enskilda målsägande och har även en betydande negativ påverkan på samhället i stort. Som redan framhållits framstår brottsligheten i det närmaste som systemhotande. Det är därför särskilt angeläget att motverka den. Grovt utförelsehäleri bör mot den bakgrunden anses vara ett brott av sådan art att det finns en presumtion för fängelse.

Det sagda innebär sammanfattningsvis att påföljden för grovt utförelsehäleri som utgångspunkt, oavsett straffvärde, ska bestämmas till fängelse och att, som tidigare har nämnts, straffet i många fall bör ligga klart över straffminimum.

I ringa fall bör gärningen bedömas som häleriförseelse

Utgångspunkten är att ansvar för utförselhäleri ska dömas ut när förutsättningarna för brottet är uppfyllda. Det kan emellertid finnas fall som är av så lindrig karaktär att de bör omfattas av en lägre straffskala. Ett exempel är om straffskalan för förbrottet är lägre än för häleri, t.ex. om den egendom som ska föras ut från Sverige är ett enstaka föremål som tillgripits genom ringa stöld. I ett sådant fall kan det vara för strängt att döma till ansvar för utförselhäleri. I ringa fall bör det alltså vara möjligt att göra en nyanserad bedömning av straffvärdet och döma enligt en mildare straffskala än den som föreslås för utförselhäleri.

Häleri som är ringa rubriceras enligt 9 kap. 7 § första stycket brottsbalken som häleriförseelse. Straffskalan för brottet är böter eller fängelse i högst sex månader. Det är lämpligt att även de ringa fallen av utförselhäleri bedöms som häleriförseelse. Det behöver därför göras ett tillägg i den paragrafen.

15.6.3 Försök, förberedelse och stämpling

Utredningens förslag: Försök, förberedelse och stämpling till utförselhäleri och grovt utförselhäleri kriminaliseras.

Skälen för utredningens förslag

Allmänt om försök, förberedelse och stämpling till brott

Det är främst fullbordade brott som leder till straffansvar. Vissa förstadier till fullbordat brott kan också leda till straffansvar när det är särskilt föreskrivet. Det som avses är de osjälvständiga brottsformerna försök, förberedelse och stämpling till brott. Straffansvar förutsätter att det särskilt anges att brottet är straffbelagt på dessa förstadier.

Det föreskrivs i 23 kap. 1 § brottsbalken att om någon har påbörjat utförandet av ett visst brott utan att det kommit till fullbordan, ska han eller hon dömas för försök till brottet. För ansvar krävs att det förelegat fara för att handlingen skulle leda till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga

omständigheter. Ansvar för förberedelse till brott kan enligt 23 kap. 2 § första stycket brottsbalken aktualiseras när det inte är fråga om fullbordat brott eller försök till brott men någon, med uppsåt att utföra eller främja brott, tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för att utföra ett brott. För förberedelse döms också den som skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. Med stämpling avses exempelvis att komma överens med någon om att utföra ett brott. Det är enligt 23 kap. 2 § andra stycket brottsbalken straffbart att i samråd med någon annan besluta att en brottslig gärning ska begås, att söka anstifta någon annan eller att åta sig eller erbjuda sig att utföra gärningen. För både förberedelse och stämpling gäller enligt 23 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken att om faran för att brottet skulle fullbordas var ringa eller om gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig, ska det inte dömas till ansvar.

När ska förstadier till brott kriminaliseras?

I propositionen Bättre straffrättsliga verktyg mot organiserad brottslighet, prop. 2015/16:113, anges några allmänna utgångspunkter för kriminalisering av försök, förberedelse eller stämpling till brott. Det betonas i förarbetena att det i arbetet mot organiserad brottslighet är viktigt att på ett tidigt stadium kunna ingripa mot allvarigare brott. Sådan brottslighet föregås många gånger av noggrann planering vid vilken flera personer deltar. Bestämmelserna om osjälvtändiga brott är därför av särskild betydelse för möjligheterna att motverka brottsligheten. I förarbetena anges även följande (prop. 2015/16:113 s. 39 f.).

För att kriminalisering ska vara befogad gäller som en allmän utgångspunkt att det beteende som ska kriminaliseras är straffvärt. Kriminalisering av förstadier till brott är dessutom tänkt att förbehållas brott av visst allvar. En utgångspunkt för bedömningen av om ett brott bör straffbeläggas på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet är således det fullbordade brottets abstrakta straffvärde. Därutöver bör det också i praktiken finnas fall av brott som är så allvarliga att ett ingripande redan på förstadiet framstår som motiverat.

Vid bedömningen av om förstadier till ett brott bör kriminaliseras måste hänsyn vidare tas till det självständiga brottets konstruktion. Som regel finns starkare skäl för en kriminalisering om det självständiga brottet är konstruerat som ett skadebrott än som ett farebrott.

Liksom vid annan kriminalisering måste det i fråga om förstadier till brott finnas skäl att anta att kriminaliseringen har någon effekt. Det innebär att det måste undersökas om det för den aktuella brottstypen finns något reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. Det måste också krävas att införandet av ett straffansvar skulle få praktisk betydelse och att det blir möjligt att i praktiken upprätthålla kriminaliseringen (se prop. 2010/11:76 s. 27).

Utrymmet för att straffbelägga försök till brott är något större än beträffande förberedelse och stämpling, eftersom de senare brottsformerna avser gärningar som i regel befinner sig på ett längre avstånd från fullbordat brott.

Stämpling till brott bör inte generellt betraktas som mindre allvarligt än förberedelse till samma brott. Som utgångspunkt saknas det därför skäl att särbehandla stämpling som osjälvständig brottsform (prop. 2015/16:113 s. 40 f.).

Förstadier till häleri har nyligen kriminaliserats

Försök, förberedelse och stämpling till häleri har relativt nyligen gjorts straffbart (SFS 2021:35). I förarbetena påpekas att häleri har ett brett tillämpningsområde och att handlingsrekvisiten är utformade så att de träffar en rad åtgärder, i många fall utan krav på att gärningarna ska leda till någon särskild effekt. Flera förfaranden som beträffande andra brott skulle ses som ett förstadium till brottet utgör därmed ett fullbordat häleri. Det framhålls i förarbetena att den tidiga fullbordanspunkten minskar utrymmet för att straffbelägga förstadier till brottet. Att handlingsutrymmet generellt sett är snävt är emellertid inte skäl att utesluta ett straffbeläggande, om det finns andra godtagbara skäl för det. Genom en kriminalisering av försök och förberedelse till häleri kan personer som ingår i kriminella nätverk och organisationer lagföras i tidigare skeden. I förarbetena anförs att det finns praktiskt tänkbara fall som skulle träffas av en kriminalisering i ett tidigt skede och som även är så allvarliga att ett ingripande framstår som motiverat (prop. 2020/21:52 s. 92 f.). I fråga om stämpling till häleri framhålls att det förstadiet till brott inte

bör betraktas som en mindre allvarlig osjälvständig brottsform än förberedelse till samma brott. Det påpekas att utformningen av häleriregleringen och det snäva handlingsutrymmet innan brottet har fullbordats dessutom kan medföra att gränsdragningen mellan olika förstadier till brott blir komplicerad (prop. 2020/21:52 s. 94). Resonemanget leder fram till det som gäller i dag, dvs. att samtliga förstadier till häleri är kriminaliserade.

Förstadier till utförelsehäleri och grovt utförelsehäleri bör kriminaliseras

För att det ska vara befogat att kriminalisera förstadier till brott krävs det som nämnts att brottet är av visst allvar. Straffskalan för utförelsehäleri av normalgraden ska enligt utredningens förslag vara fängelse i högst två år. Samma, eller lägre, straff är föreskrivet för flera andra förmögenhetsbrott som har straffbelagts på försöks- och förberedelsestadiet. Det gäller bl.a. stöld, tillgrepp av fortskaffningsmedel, olovlig energiavledning, bedrägeri, utpressning och ocker. Stämpling till dessa brott är däremot inte kriminaliserat. Häleri har straffskalan fängelse i högst två år och är straffbart på alla förstadier till brott. Detsamma gäller penningtvättsbrott enligt 3 och 4 §§ penningtvättsbrottslagen.

Utförelsehäleri är därmed i jämförelse med andra brott ett så allvarligt brott att en kriminalisering av försök och förberedelse framstår som befogad. Det finns inte heller skäl att göra någon annan bedömning i fråga om stämpling, särskilt som det förstadiet till brott är kriminaliserat både vid häleri och penningtvättsbrott (jfr prop. 2015/16:113 s. 40 f. och prop. 2020/21:52 s. 94).

Straffskalan för grovt utförelsehäleri ska enligt utredningens förslag vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Samma straff är föreskrivet för ett flertal andra förmögenhetsbrott, exempelvis grovt häleri, grov stöld, grovt bedrägeri och grov utpressning. Försök, förberedelse och stämpling till de brotten är kriminaliserade. Det talar för att även förstadier till grovt utförelsehäleri bör vara straffbara.

Att alla förstadier till häleri och grovt häleri är kriminaliserade talar också ur ett systematiskt perspektiv för motsvarande kriminalisering vid utförelsehäleri och grovt utförelsehäleri. Det skulle dessutom kunna uppstå gränsdragningsproblem om bara något eller

några förstadier till brotten var kriminaliserade (jfr prop. 2020/21:52 s. 94).

Den tidiga fullbordanspunkten för utförselhäleri och grovt utförselhäleri kan visserligen minska utrymmet för att straffbelägga förstadier till brotten. Det finns emellertid tänkbara fall som skulle träffas av en kriminalisering i ett tidigt skede och som är så allvarliga att ett ingripande framstår som motiverat. Genom en sådan kriminalisering kan, på samma sätt som i fråga om förstadier till häleri, personer som ingår i kriminella nätverk och organisationer lagföras i tidigare skeden (jfr prop. 2020/21:52 s. 93). Den gränsöverskridande brottsligheten kan nämligen organiseras på sådant sätt att även klart straffvärda beteenden annars kan komma att falla utanför det straffbara området. Ett exempel är om en person som kör ett transportfordon hejdas när han eller hon är på väg in till en lagringsplats för stöldgods, i syftet att lasta godset på fordonet för transport ut ur Sverige. Fullbordanspunkten för brottet har i det skedet inte nåtts, eftersom personen ännu inte har tagit befattning med stöldgodset. Det rör sig emellertid om ett klart straffvärt beteende. Ett annat exempel kan vara personer som brukar kallas ankarpersoner. De kan t.ex. bedriva spaningsarbete för att hitta lämpliga brottsobjekt, förbereda inbrott, hyra lägenheter där personer som begår inbrotten tillfälligt kan bo och skaffa lokaler för omlastning och förvaring av stöldgods. De kan även skaffa bilar som de som begår tillgreppen kan använda. Det rör sig alltså om klart straffvärda beteenden. Även de som planerar brottsturnéer och finansierar att de personer som begår brotten kan resa till Sverige och stanna här under viss tid bör kunna träffas av straffansvar.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att försök, förberedelse och stämpling till utförselhäleri och grovt utförselhäleri ska kriminaliseras.

15.6.4 Förhållandet till andra straffbestämmelser

Utredningens bedömning: Konkurrens mellan andra brott och utförselhäleri av normalgraden eller grovt utförselhäleri bör lösas genom att sedvanliga konkurrensprinciper tillämpas.

Skälen för utredningens bedömning: Frågor om konkurrens mellan brott har behandlats i avsnitt 14.5. Konkurrens mellan utförselhäleri eller grovt utförselhäleri och andra brott bör lösas genom att sedvanliga principer tillämpas. Det kan exempelvis aktualiseras om gärningsmannen genom sitt handlande uppfyller rekvisiten för både utförselhäleri och häleri. Med hänsyn till att utförselhäleri är en särreglering av häleri bör i ett sådant fall dömas endast för utförselhäleri. Om förutsättningarna för både grovt utförselhäleri och grovt häleri är uppfyllda bör det av samma skäl dömas endast för grovt utförselhäleri. En annan situation som skulle kunna uppstå är om gärningsmannen genom sitt handlande uppfyller rekvisiten för både utförselhäleri eller grovt utförselhäleri och stöld eller grov stöld. Brotten har samma straffskala och domstolen bör därför döma enbart för stöld eller grov stöld, i enlighet med det som i allmänhet gäller i förhållandet mellan stöld och häleri. Om gärningen uppfyller rekvisiten för både utförselhäleri eller grovt utförselhäleri och inbrottsstöld bör domstolen döma endast för det senare brottet, eftersom det har en strängare straffskala. Ytterst får domstolen göra en prövning i varje enskilt fall enligt gällande konkurrensprinciper.

15.6.5 Inskränkning i åklagarens rätt att väcka åtal

Utredningens bedömning: Samma inskränkning i åklagarens rätt att väcka åtal som gäller i fråga om bl.a. häleri och grovt häleri bör gälla i fråga om utförselhäleri och grovt utförselhäleri. Det kräver ingen lagändring.

Skälen för utredningens bedömning: I 8 kap. 13 § brottsbalken föreskrivs inskränkningar i åklagarens rätt att väcka åtal för brott enligt kapitlet. Åklagaren får bara väcka åtal för sådana brott om målsäganden har angett brottet till åtal eller åtal är påkallat ur allmän synpunkt, i de fall där brottet har förövats mot vissa personer som är närstående till gärningsmannen eller någon annan som har medverkat vid brottet. Begränsningen i åtalsrätten gäller inte om det är fråga om grov stöld, inbrottsstöld, rån eller grovt rån. Den regleringen gäller enligt 9 kap. 12 § första stycket brottsbalken även brott enligt det kapitlet, dock inte grovt bedrägeri och grov utpressning.

Häleri och grovt häleri omfattas alltså av begränsningen i åklagarens åtalsrätt.

Det saknas skäl att i fråga om utförselhäleri och grovt utförselhäleri avvika från det som gäller i fråga om häleri och grovt häleri. Begränsningen i åklagarens rätt att väcka åtal bör alltså även gälla i fråga om utförselhäleri och grovt utförselhäleri. Det kräver inte någon lagändring.

15.7 Det behövs även andra åtgärder

15.7.1 Ett nytt brott löser inte ensamt problemet

Utredningens bedömning: En effektivare bekämpning av gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet kräver även andra åtgärder än att införa ett nytt brott.

Skälen för utredningens bedömning: Att införa ett nytt brott är en riktad åtgärd för att betona allvaret i den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten och säkerställa att utförsel av stöldgods kan bekämpas effektivare än i dag. Som redan nämnts finns det emellertid en risk att förslaget blir mer eller mindre verkningslöst, om det nya brottet inte kombineras med andra åtgärder. I avsnitt 15.3 har utredningen kommit fram till att Tullverket bör ges en mer aktiv roll när det gäller att bekämpa utförsel av stöldgods. Det bör därför övervägas vilka uppgifter som bör ligga på myndigheten och om Tullverket och tulltjänstemän har de befogenheter som krävs. Det bör också övervägas om uppdraget till Tullverket behöver utvidgas. Att anslaget till myndigheten kan behöva höjas, för att inte annan angelägen verksamhet ska prioriteras ner, behandlas i avsnitt 18.2.1.

15.7.2 Tullverkets roll

Utredningens bedömning: Tullverkets uppgifter i bekämpningen av utförselhäleri bör vara att upptäcka brottsligheten och ingripa mot den för att förhindra att stöldgodset förs ut ur landet. Att utreda brottet bör vara en fråga för Polismyndigheten. Utredningen bör därför genast lämnas över till Polismyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning

Tullverkets roll är viktig men bör begränsas

Tullverkets insatser mot gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet kan som redan nämnts utgöra ett viktigt komplement till Polismyndighetens arbete mot brottsligheten i fråga. Vad Tullverket konkret kan bidra med måste dock övervägas närmare. Tullverket är regelmässigt närvarande i hamnar och vid gränsövergångar för att genomföra kontroller och bekämpa särskilt angivna brott. Tulltjänstemän har den kompetens som krävs för att ingripa mot brott i samband med att varor förs in i eller ut ur Sverige. Tullverkets uppgift bör mot den bakgrunden vara att i anslutning till gränsen bistå Polismyndigheten med att upptäcka utförselhäleri, ingripa mot brottsligheten och på så sätt om möjligt förhindra att stöldgodset förs ut ur landet. Det handlar framför allt om begränsade åtgärder som utförs i direkt samband med att någon ertappas med att försöka föra ut stöldgods.

Att utreda utförselhäleri bör däremot inte vara en fråga för Tullverket. Den uppgiften bör, på samma sätt som utredningen av förmögenhetsbrott i allmänhet, ligga på Polismyndigheten. Det beror på att sådana brott kan kräva ett omfattande utredningsarbete av ett slag som inte ingår i Tullverkets uppgifter i dag. Även om ansvar för utförselhäleri enligt utredningens förslag inte förutsätter full bevisning om förbrottet bör, med hänsyn till målsägandena, brottsutredningen innefatta att spåra godset till en bakomliggande stöld eller ett annat förbrott. Det kan också ingå kontakter med målsägande och att hantera beslagttaget stöldgods till dess att det finns ett slutligt avgörande. För att grovt utförselhäleri ska kunna styrkas kan det krävas långtgående utredningsåtgärder, exempelvis i fråga om att gärningen har begåtts i organiserad form eller yrkesmässigt eller att den har föregåtts av avancerad planering. Tullverket saknar i dag särskild kompetens för sådana utredningar. Det finns enligt utredningens mening inte skäl att göra en genomgripande förändring av Tullverkets uppdrag. Det framstår inte heller som ett effektivt sätt att använda statens samlade resurser att lägga utredningsansvaret på Tullverket, eftersom den kompetens som krävs för att utreda den nu aktuella brottsligheten redan finns inom Polismyndigheten.

Utredningen bedömer mot den bakgrunden att Tullverkets uppgift i bekämpningen av utförselhäleri bör bestå i att i anslutning till gränsen upptäcka brottsligheten och ingripa mot den.

Utredningen bör genast lämnas över till Polismyndigheten

Syftet med den nya regleringen är att utnyttja den resurs som Tullverkets personal kan utgöra för att upptäcka utförsel av stöldgods. Däremot är inte avsikten att Tullverket ska ta över Polismyndighetens roll när det gäller bekämpning av förmögenhetsbrott. Det väcker frågan när och hur ärendet bör lämnas vidare till Polismyndigheten, efter de första åtgärderna. På samma sätt som gäller vid den indirekta brottsbekämpningen bör en utredning om utförselhäleri genast lämnas över till Polismyndigheten. Beroende på omständigheterna bör förundersökningen ledas av Polismyndigheten eller av allmän åklagare.

Eftersom ett ingripande mot utförselhäleri i de allra flesta fall kommer att omfatta beslag, uppstår frågan hur beslagen bör hanteras. Utredningen återkommer till det i avsnitt 15.7.6. Det kommer dessutom i de flesta fall att vara nödvändigt att hålla åtminstone ett inledande förhör med den som godset har påträffats hos och att i övrigt säkra den bevisning som finns på platsen. Även gripande och andra tvångsmedel kan aktualiseras. Andra utredningsåtgärder bör utföras av Polismyndigheten, eftersom myndigheten bör vara skyldig att genast överta utredningen om brottet.

Vad bör gälla i fråga om biträde till Polismyndigheten eller åklagaren?

Tullverkets roll bör som nämnts endast omfatta begränsade åtgärder för att upptäcka utförselhäleri och i direkt samband med det ingripa mot brotten. Övriga utredningsåtgärder bör genomföras av Polismyndigheten. När förundersökningen leds av Polismyndigheten bör det knappast bli aktuellt att anlita Tullverkets biträde, eftersom utredningsåtgärderna genomförs av den förstnämnda myndigheten. När förundersökningen leds av allmän åklagare bör det inte heller annat än i enstaka undantagsfall bli aktuellt att begära Tullverkets biträde. Om myndighetens biträde någon gång skulle behövas bör det vara fråga om begränsade åtgärder i anslutning till platsen för ingripandet. Det kan t.ex. vara fråga om att ett gripande anmäls till åklagaren och att han eller hon beslutar om anhållande och begär biträde med anhållningsförhøret.

Tullverket bör inte heller ha till uppgift att förebygga brotten

Tullverket bör inte heller ges i uppdrag att förebygga utförselhäleri, eftersom bekämpning av förmögenhetsbrott ligger utanför myndighetens normala verksamhet. Att Tullverket skulle bedriva underrättelseverksamhet särskilt inriktad på sådan brottslighet faller sig inte heller naturligt. En annan sak är att Tullverket, för att kunna selektera och planera sin verksamhet, behöver ha ett nära samarbete med Polismyndigheten och ta del av myndighetens underrättelseinformation om hur den internationella gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten utvecklas och var den bedrivs. På underrättelsestadiet kan det finnas stora fördelar med ett fördjupat samarbete, men det bör vara Polismyndigheten som har till uppgift att kartlägga verksamheten och de personer och företag som kan vara inblandade i brottsligheten. Regleringen måste dock utformas så att Tullverket har rätt att behandla personuppgifter i den utsträckning som krävs för det utvidgade uppdraget.

15.7.3 Särskilda befogenheter för att upptäcka utförselhäleri

Utredningens förslag: En tulltjänsteman får i ett gränsnära område kroppsvisitera en person som reser in till eller ut ur Sverige. Tulltjänstemannen får även genomsöka ett transportmedel som används vid en inresa till eller utresa från landet. Åtgärderna får vidtas i direkt samband med in- eller utresan och endast i den utsträckning det behövs för att upptäcka brottslig verksamhet som innefattar utförselhäleri eller grovt utförselhäleri.

Med ett gränsnära område avses detsamma som i 2 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden, dvs. följande platser och områden i närheten av dem:

1. flygplatser och hamnar som har direktförbindelse med utlandet för kommersiell gods- eller passagerartrafik,
2. järnvägsstationer som har direkt förbindelse med utlandet för kommersiell passagerartrafik,
3. broar för vägtrafik till eller från utlandet, och
4. gränsövergångsställen på allmänna vägar.

En tulltjänsteman får under vissa förutsättningar fortsätta ett påbörjat ingripande utanför det gränsnära området. Tulltjänstemannen får även ta med sig den som ska kroppsvisiteras till den plats där åtgärden ska genomföras. Samma krav på dokumentation ska gälla för en tulltjänsteman som för en polisman.

Regleringen förs in i 8–10 §§ lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. En hänvisningsbestämmelse tas in i 7 kap. förslaget till tullbefogenhetslag.

Skälen för utredningens förslag

Brottlighet upptäcks ofta i Tullverkets kontrollverksamhet

Det första steget för att Tullverket effektivt ska kunna bekämpa utförselhäleri är att brottsligheten kan upptäckas. Brottlighet i samband med införsel av varor till Sverige upptäcks ofta i Tullverkets kontrollverksamhet. Enligt 4 kap. 16 § tullagen och 7 § inregränslagen får en tulltjänsteman undersöka bl.a. transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras samt bagage, handväskor och liknande. Regleringen förutsätter inte att det finns någon misstanke om brott. Det är mycket vanligt att smuggling och annan brottslighet upptäcks vid en sådan kontroll. Vid den yttre gränsen får undersökningen, enligt den nyss nämnda paragrafen i tullagen, göras för att kontrollera att deklarations- och uppgiftsskyldigheten enligt tullagstiftningen har fullgjorts eller för att kontrollera att varorna inte gör intrång i regler om immateriella rättigheter. Vid den inre gränsen får undersökningen, enligt den nyss nämnda paragrafen i inregränslagen, göras för att kontrollera att anmälningsskyldigheten för varor som omfattas av förbud eller villkor vid införsel eller utförsel har iakttagits. Inregränslagen är emellertid bara tillämplig på ett fåtal utpekade varuslag. Befogenheterna enligt tullagen och inregränslagen har beskrivits närmare i avsnitt 13.4.

Befogenheterna i inregränslagen är inte tillräckliga

Utförsel av stöldgods rör till allra största delen utförsel till andra EU-länder. Av de varuslag som omfattas av inregränslagen finns det förbud mot eller villkor för utförsel beträffande krigsmateriel, va-

pen, barnpornografi, narkotika, produkter med dubbla användningsområden och kulturföremål. Stöldgods, som i princip kan vara vilket varuslag som helst, omfattas inte av inregränslagen. Det finns inte heller något särskilt förbud mot utförsel av stöldgods. I avsnitt 15.3 har utredningen diskuterat om det bör införas ett sådant förbud, tillsammans med ett tillägg i inregränslagen som gör lagen tillämplig på stöldgods. Utredningen har emellertid bedömt att en sådan förändring inte bör göras, eftersom det är mycket tveksamt om den skulle vara förenlig med den fria rörligheten för varor som gäller inom EU.

Det sagda innebär att befogenheterna i 7 § inregränslagen inte får användas för att undersöka om det finns stöldgods i exempelvis en lastbil, personbil eller container som är på väg att föras ut ur Sverige till ett annat EU-land. Det händer att stöldgods påträffas av en slump vid en kontroll som görs av annat skäl. Det är emellertid relativt ovanligt, eftersom Tullverket gör färre kontroller vid utförsel än vid införsel av varor. Att undersöka förekomsten av stöldgods får inte heller vara syftet med en kontroll enligt 7 § inregränslagen.

Befogenheterna i smugglingslagen är inte heller tillräckliga

Frågan är då om befogenheterna i smugglingslagen kan användas för att upptäcka när stöldgods är på väg att föras ut ur Sverige. Regleringen i 27 § andra stycket smugglingslagen ger en tulltjänsteman rätt att vidta vissa åtgärder utan att det finns en konkret brottsmisstanke. Kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning och urinprovtagning får enligt bestämmelsen göras på en person som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i vissa områden. Det gäller emellertid endast om det finns anledning att anta att personen har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott mot smugglingslagen, narkotikastrafflagen, vapenlagen eller lagen om brandfarliga och explosiva varor. Regleringen omfattar alltså inte egendom som kan tas i beslag på grund av brott som regleras i brottsbalken, exempelvis stöld eller häleri (eller det föreslagna nya brottet utförselhäleri). Smugglingslagen ger visserligen en tulltjänsteman rätt att bl.a. göra husrannsakan enligt 26 § eller kroppsvisitation och kroppsbesiktning enligt 27 § första stycket, men det förutsätter att det finns anledning att anta att ett brott som anges i den lagen har begåtts. Även 37–40 §§ smugglingslagen som reglerar

Tullverkets biträde till Polismyndigheten förutsätter att det finns en konkret brottsmisstanke, för att en tulltjänsteman ska få ingripa. I praktiken är det svårt att finna en objektiv grund för misstanke om ett konkret brott, om misstanken inte uppkommer i kontrollverksamheten.

För att utförselhäleri ska kunna upptäckas krävs det nya befogenheter

Mot bakgrund av det nyss nämnda konstaterar utredningen att den nuvarande lagstiftningen inte är tillräcklig för att tulltjänstemän ska ha en reell möjlighet att i större utsträckning än i dag upptäcka utförselhäleri. I delbetänkandet har utredningen föreslagit att befogenhetsregleringen ska flyttas till den nya lag som utredningen föreslår, tullbefogenhetslagen. Några ändringar i sak som är av betydelse i detta sammanhang har inte föreslagits. Den lagstiftning som föreslås i delbetänkandet är alltså inte heller tillräcklig för att utförselhäleri ska kunna upptäckas. Det som krävs är att en tulltjänsteman får rätt att utan en konkret brottsmisstanke genomsöka transportmedel och kroppsvisitera personer för att upptäcka brott av det aktuella slaget.

Polismän har fått särskilda befogenheter i gränsnära områden

Som beskrivits i avsnitt 13.3.4 har en polisman nyligen fått utökade befogenheter för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet i gränsnära områden. Enligt 8 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden får en polisman i sådana områden kroppsvisitera en person i direkt samband med att han eller hon reser in i eller ut ur landet. Polismannen får också genomsöka ett transportmedel i direkt samband med att det används vid en inresa till eller utresa från landet. Åtgärderna får vidtas endast i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Det innebär enligt förarbetena att befogenheterna inte får användas rutinmässigt. Det ska finnas anledning att ingripa i det enskilda fallet utifrån misstankar om sådan brottslig verksamhet som anges i bestämmelsen. För att det ska vara uppfyllt krävs att det kan antas att ingripandet leder till ett visst resultat (prop. 2022/23:109 s. 49). Det framhålls i förarbetena att det för att befogenheterna ska få användas bör krävas

att det i det enskilda fallet kan antas att åtgärden leder till att t.ex. stöldgods påträffas. Det förutsätter i sin tur att det kan antas att den som åtgärden riktar sig mot har med sig eller transporterar sådana föremål (jfr prop. 2022/23:109 s. 29). Det föreskrivs i 9 § att om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts, får 8 § tillämpas även utanför området. Det gäller emellertid bara om polismannen följer efter personen i omedelbart samband med att han eller hon lämnar området.

I den utredning som låg till grund för lagstiftningen diskuterades om en tulltjänsteman borde ges samma befogenheter i gränsnära områden. Utredningen kom fram till att det saknades behov av det, bl.a. eftersom Tullverket bedriver relativt omfattande kontrollverksamhet i områden intill Sveriges gräns och redan har delvis liknande befogenheter i sin kontrollverksamhet. Utredningen påpekade emellertid att det inom ramen för denna utredning kan finnas skäl att överväga frågan på nytt (se SOU 2021:92 s. 519).

Tulltjänstemän bör också få särskilda befogenheter

En betydande andel av den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten begås av internationella brottsnätverk, som för ut stöldgods till mycket stora värden ur landet. Brottsligheten har ibland samband med gränsöverskridande brottslighet av annat slag, t.ex. smuggling av narkotika och vapen.

Det är mot den bakgrunden av grundläggande betydelse att Tullverket och tulltjänstemän har effektiva verktyg för att bekämpa utförelsehäleri. Som konstaterats ger varken nuvarande befogenheter eller de befogenheter som föreslås i utredningens delbetänkande de verktyg som behövs.

Redan i dag finns det regler som tillåter att en tulltjänsteman använder tvångsmedel utanför en förundersökning. Vissa befogenheter i Tullverkets kontrollverksamhet är exempel på det, liksom regleringen i 27 § andra stycket smugglingslagen. Det har alltså ansetts godtagbart att låta en tulltjänsteman använda tvångsmedel utan att det finns någon brottsmisstanke över huvud taget, eller utan att det finns en konkret misstanke om brott. Genom lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden har det ansetts godtagbart att en polisman använder tvångsmedel i form av kroppsvisitation och hus-

rannsakan i transportmedel utan att det finns någon konkret brottsmisstanke. Det är tvångsmedel som tulltjänstemän får använda i andra situationer. Med hänsyn till behovet av bättre möjligheter att upptäcka utförselhäleri bör en tulltjänsteman få motsvarande befogenheter. För att åstadkomma en proportionerlig reglering, som samtidigt är anpassad efter Tullverkets behov, behöver regleringen emellertid utformas på ett något annorlunda sätt än det som gäller för en polisman.

Under vilka förutsättningar bör befogenheterna få användas?

En polismanns rätt att använda tvångsmedel enligt 8 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden gäller som nämnts i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år. En tulltjänstemans rätt att använda motsvarande tvångsmedel bör inte vara generell, eftersom Tullverkets brottsbekämpande verksamhet är begränsad. En rimlig avgränsning är att åtgärderna får vidtas endast i den utsträckning det behövs för att upptäcka brottslig verksamhet som innefattar utförselhäleri eller grovt utförselhäleri. Något behov av att tvångsmedlen ska få användas i andra fall har inte identifierats under utredningens gång.

En annan fråga gäller vem befogenheterna ska få användas mot. En polisman får enligt den nämnda paragrafen kroppsvisitera en person i direkt samband med att han eller hon reser in i eller ut från landet. Polismannen får även genomsöka ett transportmedel i direkt samband med att det används vid en inresa till eller utresa från landet. Det är en rimlig avgränsning även av tulltjänstemannens befogenheter. Eftersom tvångsmedlen endast får användas för att upptäcka brottslig verksamhet som innefattar utförselhäleri bör det i praktiken bara bli aktuellt att använda dem i samband med utresa.

I 10 och 11 §§ lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden finns det bestämmelser om verkställighet av kroppsvisitation och dokumentation av åtgärder enligt lagen. Det föreskrivs vidare i 10 § tredje stycket att en polisman eller en kustbevakningstjänsteman får ta med den som ska visiteras till den plats där åtgärden ska genomföras. Det saknas skäl att ha andra regler om verkställighet av kroppsvisitation och dokumentation av åtgärder än de som gäller en-

ligt den nämnda regleringen. Även en tulltjänsteman bör ha rätt att ta med sig den som ska kroppsvisiteras till den plats där åtgärden ska genomföras.

Den geografiska begränsningen

Gränsen och gränsnära områden är strategiskt viktiga platser i arbetet med att bekämpa den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten. En polisman får använda tvångsmedel enligt lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden på de platser som anges i 2 § och områden i närheten av dem. De platser som avses är

1. flygplatser och hamnar som har direktförbindelse med utlandet för kommersiell gods- eller passagerartrafik,
2. järnvägsstationer som har direktförbindelse med utlandet för kommersiell passagerartrafik,
3. broar för vägtrafik till eller från utlandet, och
4. gränsövergångsställen på allmänna vägar.

Utredningen har övervägt om en tulltjänstemans rätt att använda tvångsmedel för att upptäcka brottslig verksamhet som innefattar utförselhäleri bör gälla inom samma områden eller om den geografiska avgränsningen bör göras på något annat sätt. En aspekt som bör beaktas är att en tulltjänsteman har rätt att inom vissa områden uppmana personer att stanna för kontroll. Vid den yttre gränsen får en sådan uppmaning, enligt 4 kap. 12 § första stycket 1 tullagen, ges till föraren av ett fordon när fordonet finns

1. i trakterna vid Sveriges landgräns mot ett tredjeland,
2. i trakterna vid Sveriges kuster,
3. i närheten av eller inom en anläggning för tillfällig lagring, ett tulllager eller en frizon, eller
4. i närheten av eller inom en hamn, en flygplats eller ett annat område som har trafikförbindelser med ett tredjeland.

Vid den inre gränsen får en uppmaning att stanna enligt 5 § inregränslagen ges till

1. den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett sådant land befinner sig i omedelbar närhet av gränspassage, om det behövs för att möjliggöra sådan kontroll som avses i 7 § inregränslagen, eller
2. den som anträffas i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom en flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land, om det finns anledning anta att han eller hon medför en vara som omfattas av inregränslagen och inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt den lagen.

I delbetänkandet har utredningen föreslagit att de bestämmelserna i tullagen och inregränslagen flyttas till den nya lagen. Några omfattande ändringar i sak har inte föreslagits. Ett tillägg görs dock i båda bestämmelserna på så sätt att en uppmaning att stanna även får ges till den som anträffas på vissa landsvägs- eller järnvägssträckor med tillhörande stationsområden (se SOU 2022:48 s. 559 f. och 580 f.).

De områden som anges i 4 kap. 12 § första stycket 1 tullagen och 5 § inregränslagen skiljer sig på flera sätt från definitionen av ett gränsnära område i 2 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. En viktig skillnad är att den sistnämnda regleringen omfattar ett mer begränsat antal platser. En annan skillnad är att uttrycket ”områden i närheten” träffar ett snävare område än uttrycket ”i trakterna vid”.

I vilka områden bör befogenheterna få användas?

Lagstiftningen kan visserligen tänkas bli lättillämpad för Tullverket om befogenheterna för att upptäcka brottslig verksamhet får användas inom samma geografiska områden som kontroller enligt tullagen eller inregränslagen får genomföras. Det har emellertid inte framkommit att befogenheterna behövs inom så vidsträckta områden. Det är tvärtom svårt att se något skäl för varför en tulltjänsteman ska få använda tvångsmedel för att upptäcka brottslig verksamhet inom ett vidare område än en polisman. De områden där gränsoverskridande tillgreppsbrottslighet rimligen bör kunna upptäckas av Tullverket överensstämmer dessutom med de områden som anges i 2 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Hamnar

som har direktförbindelse med utlandet och broar för vägtrafik till eller från utlandet är exempel på strategiskt viktiga platser, liksom områden i närheten av sådana platser. Även flygplatser och järnvägsstationer eller gränsövergångar på allmänna vägar, eller områden i närheten, kan vara av central betydelse. Det talar för att en tulltjänsteman bör få använda befogenheterna inom samma geografiska områden som en polisman. Det kan dessutom förväntas att gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet inte sällan kommer att bekämpas av Tullverket och Polismyndigheten i gemensamma insatser. Det kan underlätta samverkan mellan myndigheterna om tjänstemännen får agera mot brottsligheten inom samma områden.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att en tulltjänsteman ska få använda befogenheter för att upptäcka brottslig verksamhet som innefattar utförelsehäleri inom sådana områden som avses i 2 § lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Under samma förutsättningar som gäller för en polisman enligt 9 § bör en tulltjänsteman i vissa fall kunna fortsätta ett ingripande utanför ett gränsnära område.

Befogenheterna är proportionerliga

De befogenheter som föreslagits är nödvändiga för att Tullverket ska kunna upptäcka utförelsehäleri och därmed ta en mer aktiv roll i bekämpningen av den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten. De tvångsmedel som kan aktualiseras, kroppsvisitation och genomsökning av transportmedel, ska endast få användas i gränsnära områden där behovet av sådana åtgärder är särskilt stort. Det föreslås även andra avgränsningar. För det första ska tvångsmedlen bara få användas för att upptäcka brottslig verksamhet som innefattar utförelsehäleri eller grovt utförelsehäleri. För det andra ska de bara få användas på en begränsad personkrets, nämligen i direkt samband med att någon reser in i eller ut ur landet. Det kan antas att enskilda ofta kan ha större förståelse för att utsättas för tvångsmedel i gränsnära områden i samband med inresa eller utresa än i andra situationer. Det bör vidare framhållas att befogenheterna inte får användas rutinmässigt. Det ska finnas anledning att ingripa i det enskilda fallet utifrån misstankar om sådan brottslig verksamhet som omfattas av bestämmelsen (jfr prop. 2022/23:109 s. 49). Utredningen anser mot den

bakgrunden att regleringen är proportionerlig. Den uppfyller även i övrigt de krav som ställs i 2 kap. regeringsformen och Europakonventionen på lagstiftning som innebär inskränkningar i grundläggande friheter och rättigheter.

Regleringens placering

Lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden reglerar befogenheter för både polismän och kustbevakningstjänstemän. Det är därför lämpligt att även reglera en tulltjänstemans befogenheter i gränsnära områden i den lagen, närmare bestämt i 8–10 §§. Det gäller även om placeringen där innebär att tullbefogenhetslagen inte innehåller en så fullständig reglering av en tulltjänstemans befogenheter som skulle vara önskvärt. För att ändå åstadkomma en tydlig reglering i tullbefogenhetslagen bör det tas in en bestämmelse i den lagen som hänvisar till lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Den bestämmelsen bör lämpligen placeras i 7 kap. tullbefogenhetslagen, där befogenheter för att upptäcka brott regleras.

15.7.4 Tullverkets möjligheter att ingripa mot utförselhäleri

Utredningens förslag: Det ska ingå i Tullverkets direkta brottsbekämpning att bekämpa utförselhäleri och grovt utförselhäleri. Det innebär att en tulltjänsteman har samma befogenheter att ingripa mot brotten som när exempelvis smuggling upptäcks. Om Tullverket har upptäckt ett utförselhäleri eller grovt utförselhäleri, ska förundersökningen om brottet genast överlämnas till Polismyndigheten eller allmän åklagare. När förundersökningen har överlämnats ska beslagtagna egendom förvaras av Polismyndigheten.

Skälen för utredningens förslag

En tulltjänsteman ska kunna ingripa när utförselhäleri upptäcks

De särskilda befogenheter i gränsnära områden som nyss föreslagits syftar till att utförselhäleri ska kunna upptäckas av Tullverket. När

brottsligheten har upptäckts måste en tulltjänsteman också kunna ingripa mot den. Det finns i huvudsak två sätt på vilket det kan åstadkommas. Ett alternativ är att göra utförselhäleri till ett brott som det ingår i Tullverkets huvuduppdrag att bekämpa. Ett annat alternativ är att Tullverket endast lämnar biträde till Polismyndigheten.

Långtgående befogenheter i den direkta brottsbekämpningen

Ett alternativ är alltså att ange utförselhäleri som ett brott som ingår i Tullverkets huvuduppdrag att bekämpa. De brott som i dag ingår i huvuduppdraget är bl.a. brott enligt smugglingslagen, tullagen, inregränslagen och LPK samt rattfylleri. I delbetänkandet har utredningen föreslagit att den delen av Tullverkets verksamhet ska benämnas direkt brottsbekämpning. Utredningens förslag innebär att befogenhetsregleringen flyttas från framför allt smugglingslagen till den nya lagen (se 8 kap. 1–23 §§ förslaget till tullbefogenhetslag i SOU 2022:48 s. 80 f.). Lagtekniskt kan en lösning av det slag som nu diskuteras innebära att utförselhäleri och grovt utförselhäleri tas in i uppräknningen av de brott som ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning enligt 8 kap. 1 § förslaget till tullbefogenhetslag.

Utredningens förslag i delbetänkandet innebär att befogenheterna i den direkta brottsbekämpningen med vissa ändringar motsvarar 19–29 a §§ smugglingslagen. Tullverket föreslås alltså ha rätt att självständigt inleda och bedriva förundersökning om brott som ingår i den direkta brottsbekämpningen. En tulltjänsteman föreslås ha rätt att hålla inledande förhör och vidta andra primärråtgärder avseende sådana brott. En tulltjänsteman föreslås vidare ha i princip samma rätt som en polisman att använda straffprocessuella tvångsmedel under förundersökningen. Det handlar om gripande, förvar, beslag, biometrisk autentisering, avspärrning, husrannsakan, genomsökning på distans, annan undersökning, kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Det är alltså fråga om i princip samma befogenheter för att ingripa mot och utreda brotten som en polisman har.

Mer begränsade befogenheter i den indirekta brottsbekämpningen

Det andra alternativet är att Tullverket bekämpar utförselhäleri genom att lämna biträde till Polismyndigheten. Det motsvarar den nu-

varande regleringen i 37–40 §§ smugglingslagen (se avsnitt 13.4.4). I delbetänkandet har utredningen föreslagit att den delen av Tullverkets verksamhet ska benämnas indirekt brottsbekämpning och att befogenhetsregleringen ska flyttas till den nya lagen (se 8 kap. 24–29 §§ förslaget till tullbefogenhetslag, SOU 2022:48 s. 86 f.). Regleringen innebär som tidigare nämnts att en tulltjänsteman har rätt att ingripa mot brott som ligger utanför Tullverkets huvuduppdrag. Ingripandet ska som huvudregel göras efter godkännande av Polismyndigheten. I samband med ingripandet får en tulltjänsteman hålla inledande förhör och även i övrigt vidta primäråtgärder. Om ett godkännande inte kan avvaktas utan väsentlig olägenhet, får tulltjänstemannen även gripa personen och ta egendom i beslag. Tanken är att Polismyndigheten så snabbt som möjligt ska överta ansvaret för att utreda brottet. En undersökningsledare hos Polismyndigheten eller en allmän åklagare får emellertid anlita Tullverkets eller en tulltjänstemans biträde i utredningen.

Regleringen i 8 kap. 24 § första stycket förslaget till tullbefogenhetslag innebär att befogenheterna i den indirekta brottsbekämpningen endast får användas om brottsligheten upptäcks i samband med Tullverkets kontrollverksamhet. Det innebär en viss utvidgning i förhållande till det som gäller i dag enligt 37 § smugglingslagen. Regleringen är emellertid inte tillämplig om brottsligheten upptäcks vid användningen av de särskilda befogenheterna i gränsnära områden. För att regleringen ska kunna tillämpas i en sådan situation krävs det ett tillägg i 8 kap. 24 § förslaget till tullbefogenhetslag.

En tydlig skillnad mellan direkt och indirekt brottsbekämpning

Uppdelningen mellan direkt och indirekt brottsbekämpning syftar till att tydliggöra skillnaden mellan det som är Tullverkets huvuduppdrag och det som ligger utanför. I den direkta brottsbekämpningen räknas de brott upp som Tullverket har till uppgift att bekämpa, t.ex. smugglingsbrott. Den indirekta brottsbekämpningen har ingen motsvarighet utan kan avse vilken typ av brott som helst som en tulltjänsteman kan råka på. Befogenhetsregleringen i den indirekta brottsbekämpningen kan aktualiseras om en tulltjänsteman råkar påträffa gods som misstänks vara stulet t.ex. när en kontroll enligt inregränslagen genomförs. Tullverkets roll är då enbart att

lämna visst biträde till Polismyndigheten, men inte att självständigt bekämpa brottsligheten. Även om det har ansetts vara mycket viktigt att tulltjänstemannen får ingripa i en sådan situation handlar det trots allt om en biuppgift.

Det sagda återspeglas i hur befogenheterna i 37–40 §§ smugglingslagen hittills har använts. Vid de ingripanden som genomfördes med stöd av regleringen år 2022 upptäcktes 45 stöld- eller häleri-brott. Även 107 brott mot utlänningslagen, 48 trafikbrott och 41 brott rörande kontanta medel upptäcktes. Därtill upptäcktes 90 andra brott, bl.a. narkotikabrott, urkundsförfalskning och brott mot knivlagen. Sammantaget gjorde Tullverket 210 ingripanden med stöd av regleringen. Av dem var det i 45 fall fråga om ingripanden vid s.k. TKP-samarbeten, dvs. operativa samarbeten mellan Tullverket, Kustbevakningen och Polismyndigheten. I 137 fall var det fråga om ingripanden vid införsel av varor och i 28 fall vid utförsel av varor. Som en jämförelse kan nämnas att Tullverket samma år gjorde närmare 100 000 fysiska kontroller och ledde omkring 5 900 förundersökningar (Årsredovisning 2022 s. 34, 138 och 140). Statistiken illustrerar att ingripanden enligt 37–40 §§ smugglingslagen är ovanliga och att de i huvudsak genomförs i samband med att varor förs in till Sverige.

Bekämpningen av utförselhäleri bör inte vara en bisak för Tullverket

Det är viktigt att upprätthålla en tydlig skiljelinje mellan Tullverkets direkta och indirekta brottsbekämpning. Bekämpningen av brott som ligger utanför huvuduppdraget ska inte vara en prioriterad uppgift för Tullverket. Det ska i stället vara fråga om en rätt att ingripa när brott av det slaget av en slump råkar upptäckas i samband med Tullverkets ordinarie verksamhet. Det är också så det i praktiken tycks fungera i dag. Om avsikten är att ett brott aktivt ska bekämpas av Tullverket bör det alltså ingå i den direkta brottsbekämpningen.

Utredningen har kommit fram till att Tullverket bör ges en mer aktiv roll när det gäller att bekämpa att stöldgods förs ut ur Sverige. Utredningen har föreslagit att en tulltjänsteman ska ges särskilda befogenheter för att upptäcka det nya brottet utförselhäleri. Som behandlas i det följande bör regeringen genom myndighetsstyrning se till att bekämpningen av utförselhäleri prioriteras. Det behöver dess-

utom säkerställas att Tullverket har tillräckliga resurser för uppgiften (se avsnitt 18.2.1). En lösning som innebär att utförselhäleri inte skulle ingå i Tullverkets huvuduppdrag framstår mot den bakgrunden inte som adekvat. Den leder inte heller till att myndigheten får en aktiv roll. Därmed finns det knappast anledning att tillföra Tullverket nya resurser för ändamålet, om bekämpningen av utförselhäleri ska vara en biuppgift. Det framstår därför som nödvändigt att utförselhäleri ingår i huvuduppdraget, om en effektiv bekämpning av brottet ska åstadkommas. En sådan lösning säkerställer dessutom att en tulltjänsteman har alla de befogenheter som kan behövas vid brottsbekämpningen.

Underrättelseinformation måste kunna delas

Som redan nämnts måste Tullverket kunna ta del av Polismyndighetens underrättelseinformation om den internationella gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten. Det är av avgörande betydelse för selekteringen och för planeringen av Tullverkets verksamhet att underrättelseinformation som rör sådan brottslighet inte bara delas vid enstaka tillfällen, utan att Tullverket löpande får tillgång till och själv kan analysera den. Utan sådan information kommer Tullverket att sakna de nödvändiga verktygen för att bekämpa brottsligheten. Då kommer, på samma sätt som i dag, slumpen att avgöra vilka ingripanden som görs.

En grundläggande princip för all personuppgiftsbehandling är att en myndighet inte får behandla fler personuppgifter än vad som behövs och att uppgifterna ska vara adekvata i förhållande till arbetsuppgiften. Principen kommer till uttryck bl.a. i 2 kap. 1 § första stycket brottsdatalagen som föreskriver att personuppgifter får behandlas om det är *nödvändigt* för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med en behörig myndighets uppgift avses enligt andra stycket en uppgift som framgår av lag, förordning eller ett särskilt beslut i vilket regeringen uppdragit åt myndigheten att utföra uppgiften. Vidare föreskrivs i 2 kap. 8 § brottsdatalagen att personuppgifterna ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen.

Fler personuppgifter får inte behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Det sistnämnda är en viktig allmän princip för personuppgiftsbehandling.

Det förhållandet att den indirekta brottsbekämpningen är lagreglerad innebär inte i sig att den ger en sådan rättslig grund för personuppgiftsbehandling som avses i brottsdatalagen. Det är nämligen bara fråga om en reglering som ger Tullverket och tulltjänstemän vissa befogenheter för den händelse de i sin ordinarie verksamhet skulle upptäcka något brott som ligger utanför Tullverkets normala brottsbekämpning. I de fallen är det först i samband med ingripandet som det finns en tydlig rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen. Då blir det givetvis nödvändigt att behandla personuppgifter.

Tullverket har uppfattningen att uppgiften att vidta åtgärder för att upptäcka utförelsehäleri kan utgöra rättslig grund för personuppgiftsbehandling i myndighetens underrättelseverksamhet. Det bygger på tanken att den uppgiften – i motsats till den övriga regleringen i den indirekta brottsbekämpningen – författningsregleras i myndighetens instruktion. Av de skäl som utvecklas i avsnitt 15.7.7 är det emellertid tveksamt om det är en lämplig lösning.

Även om man skulle godta Tullverkets åsikt att en uppgift i den indirekta brottsbekämpningen kan ge rättslig grund för personuppgiftsbehandling redan innan något ingripande har gjorts, om uppgiften framgår av ett särskilt regeringsbeslut, så förhindrar ändå regleringen i 2 kap. 8 § brottsdatalagen den systematiska kartläggning av internationella brottsnätverk som skulle behövas för en effektiv selektering. Det kan nämligen inte anses vara nödvändigt att behandla personuppgifter enbart för den händelse att personen skulle råka anträffas, när ett ingripande normalt först får göras efter godkännande av en annan myndighet.

Sammanfattningsvis anser utredningen därför att utförelsehäleri inte kan härledas till någon av Tullverkets uppgifter som ger rätt att systematiskt samla, analysera och bearbeta personinformation, om brottet enbart skulle ingå i myndighetens indirekta brottsbekämpning. Underrättelseinformation om personer som ingår i internationella stöldnätverk riskerar då att falla utanför vad som är tillåten personuppgiftsbehandling för Tullverket. Att tulltjänstemän föreslås få särskilda befogenheter för att upptäcka utförelsehäleri innebär inte någon skillnad i det avseendet. Det sagda talar därför starkt för att brottet bör ingå i Tullverkets direkta brottsbekämpning.

Utförselhäleri passar inte fullt ut in i den direkta brottsbekämpningen

Utförselhäleri har ett gränsöverskridande inslag och kan alltså sägas ha en naturlig plats i Tullverkets direkta brottsbekämpning. Det finns emellertid även andra brott med gränsöverskridande inslag som inte ingår i Tullverkets huvuduppdrag, exempelvis människo-smuggling. I den direkta brottsbekämpningen ingår inte heller några andra förmögenhetsbrott. Där ingår överhuvudtaget inte några brott som involverar en målsägande. Utförselhäleri skulle alltså vara ett nytt inslag i den direkta brottsbekämpningen. Som redan nämnts är avsikten inte att Tullverket ska ta över Polismyndighetens roll när det gäller bekämpning av förmögenhetsbrott. Utredningen av sådan brottslighet bör även i fortsättningen uteslutande vara en fråga för Polismyndigheten. I det avseendet passar utförselhäleri mindre väl in i den direkta brottsbekämpningen. Tullverkets roll kan visserligen begränsas så att myndigheten inte utreder utförselhäleri. Det skulle emellertid avvika från befogenhetsregleringen i övrigt.

Mot den bakgrunden kan frågan ställas om utförselhäleri ändå passar bättre i Tullverkets indirekta brottsbekämpning. Tullverkets roll skulle med en sådan lösning begränsas till ett fåtal åtgärder i direkt samband med att brottsligheten upptäcks. De befogenheter som en tulltjänsteman får använda i den indirekta brottsbekämpningen – primäråtgärder och i brådskande fall gripande och beslag – bör i allmänhet motsvara behovet vid ingripanden mot utförselhäleri. Tullverket har förordat en lösning av det slaget.

Utförselhäleri bör ingå i huvuduppdraget, dock inte utredningen

Som framgått finns det ingen självklar lösning på vilken befogenhetsreglering som bör tillämpas när utförselhäleri upptäcks vid tullkontroll eller användning av de särskilda befogenheterna i gränsnära områden. Vid en samlad bedömning anser utredningen att de skäl som talar för att utförselhäleri bör vara en del av Tullverkets direkta brottsbekämpning tydligt överväger. Utredningen föreslår därför en sådan lösning. Befogenheterna bör dock begränsas på så sätt att om Tullverket har inlett förundersökning om utförselhäleri, grovt utförselhäleri eller försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott ska förundersökningen genast överlämnas till antingen Polismyndigheten eller allmän åklagare. Beslagtagen egendom bör därefter

förvaras av Polismyndigheten. Regleringen bör föras in i 8 kap. 1 och 10 §§ förslaget till tullbefogenhetslag.

Eftersom allmän åklagare regelmässigt anlitar Polismyndighetens biträde med åtgärder under förundersökningar som avser förmögenhetsbrott kommer det att vara den myndigheten, inte Tullverket, som ansvarar för utredningen. Som utredningen har påpekat i avsnitt 15.7.2 bör det endast i rena undantagsfall komma i fråga att åklagaren anlitar Tullverkets biträde. Det biträde som eventuellt kan behövas kräver inte att det görs någon lagändring, utöver det som föreslagits i delbetänkandet (se 8 kap. 29 § förslaget till tullbefogenhetslag).

15.7.5 Andra brott som upptäcks vid ingripanden mot utförselhäleri

Utredningens förslag: En tulltjänsteman får ingripa vid alla slags brott som upptäcks när de särskilda befogenheterna i gränsnära områden används. Om brottet inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning görs ingripandet i den indirekta brottsbekämpningen. Det sistnämnda innebär att tulltjänstemannen dels ska kontakta Polismyndigheten först, dels bara får vidta vissa inledande åtgärder. Därefter ska ärendet lämnas över till Polismyndigheten. Regleringen förs in i 8 kap. 24 § förslaget till tullbefogenhetslag.

Skälen för utredningens förslag

Andra brott kan upptäckas när de särskilda befogenheterna används

De särskilda befogenheterna i gränsnära områden som utredningen har föreslagit (se avsnitt 15.7.3) syftar till att Tullverket ska kunna upptäcka utförselhäleri. Det kan emellertid inträffa att en tulltjänsteman fattar misstanke om brott av annat slag när befogenheterna används. Eftersom Sverige numera kan vara transitland för narkotika kan exempelvis brott som rör utförsel av narkotika upptäckas. Om brottet ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning kan tulltjänstemannen ingripa enligt den regleringen. Men det kan även finnas fall där någon annan typ av brottslighet upptäcks. Det kan exempel-

vis handla om människosmuggling, som är ett brott som i många fall är gränsöverskridande. Tulltjänstemannen har i så fall inte någon befogenhet att ingripa. Det beror på att människosmuggling inte ingår i den direkta brottsbekämpningen. Brottet ingår emellertid inte heller i den indirekta brottsbekämpningen, eftersom brottet inte har upptäckts i kontrollverksamheten. Tulltjänstemannen kan visserligen kontakta Polismyndigheten. Om Polismyndigheten inte har möjlighet att omedelbart prioritera uppgiften har tulltjänstemannen inte någon möjlighet att hålla kvar personerna och fordonet. Ett annat exempel är om en tulltjänsteman vid användningen av de särskilda befogenheterna upptäcker att stora summor kontanter är på väg att föras ut ur Sverige. Beroende på omständigheterna kan det finnas anledning att anta att det är fråga om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det är då angeläget att tulltjänstemannen kan hindra utförseln utan att behöva invänta att Polismyndigheten kommer till platsen.

En tulltjänsteman bör kunna ingripa även mot andra brott

Det finns således ett påtagligt behov av att en tulltjänsteman kan ingripa mot brottslighet av det aktuella slaget, på samma sätt som om brottsligheten hade upptäckts i kontrollverksamheten. Att en tulltjänsteman kan agera vid misstanke om brott som inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning, för att sedan överlämna ärendet till Polismyndigheten för vidare handläggning innebär goda förutsättningar för en effektiv brottsbekämpning och ett bättre utnyttjande av samhällets samlade resurser (jfr prop. 2020/21:192 s. 21). En tulltjänsteman bör därför tillfälligt kunna ingripa mot all typ av brottslighet som upptäcks när de särskilda befogenheterna i gränsnära områden används, på motsvarande sätt som enligt regleringen i 37–40 §§ smugglingslagen. För att möjliggöra det bör det göras ett tillägg i 8 kap. 24 § första stycket förslaget till tullbefogenhetslag (motsvarande 37 § smugglingslagen).

15.7.6 Särskilt om beslagshandlingen

Utredningens förslag: Egendom som har tagits i beslag vid misstanke om utförelsehäleri får i orubbat skick överlämnas till Polismyndigheten utan att protokoll enligt 27 kap. 13 § första stycket rättegångsbalken har upprättats. Tulltjänstemannen som har gjort beslaget ska då intyga att all egendom som tagits i beslag överlämnas och lämna vissa andra uppgifter.

Skälen för utredningens förslag

Dokumentation av beslag

Det föreskrivs i 27 kap. 13 § rättegångsbalken att när ett föremål tas i beslag ska det protokollföras. Skyldigheten att göra det anses vila på den som verkställer beslaget. De beslagtagna föremålen ska beskrivas noga. Vid omfattande beslag får de emellertid beskrivas genom samlande beteckningar om det är lämpligt. Den som drabbas av ett beslag har rätt att få ett bevis om det.

Det bör framhållas att Tullverket redan i dag är skyldigt att dokumentera och tillfälligt förvara beslag som avser misstänkt stöldgods när regleringen i 37–40 §§ smugglingslagen tillämpas. Det följer direkt av regleringen i rättegångsbalken. Tullverket har emellertid upplyst att Polismyndigheten i de flesta fall vid ett sådant ingripande har kommit till platsen så snabbt att beslaget har gjorts av en polisman, inte av en tulltjänsteman. Därmed har protokolleringen skötts av Polismyndighetens personal.

Dokumentationen av beslag fyller en viktig funktion av flera skäl. Den är viktig för den som drabbats av beslaget, vilket kan vara en annan person än den som hade föremålet i sin besittning vid ingripandet. Dokumentationen är en förutsättning för att den drabbade ska kunna begära domstolsprövning. Den är också viktig för den myndighet i vars verksamhet beslaget görs och för den myndighet som övertar brottsutredningen. Dokumentationen har dessutom ofta en central betydelse som bevis för ett misstänkt brott. Beslag är en av de åtgärder som ofta leder till att staten tvingas betala skadestånd för felaktig hantering.

Tullverket har påpekat att beslagshandlingen avseende misstänkt stöldgods är tidskrävande och att godset kan vara skrymmande. Om

beslagen ska hanteras av Tullverket skulle det enligt myndigheten krävas både kompetensförstärkning och nya lokaler. Tullverket har påpekat att arbetet senare skulle behöva göras om av personal hos Polismyndigheten. Det beror på att Tullverket inte har tillgång till Polismyndighetens it-system och att det inte heller finns något enkelt sätt att föra över uppgifterna från det ena it-systemet till det andra. Tullverket har därför förordat att Polismyndigheten tar över handläggningen av ett utförselhäleri så snabbt att den myndighetens personal kan förteckna beslagen. Då kan uppgifterna föras in direkt i de it-system där de hör hemma och man undviker dubbelarbete.

En särreglering bör införas

Det är mindre troligt att det nya brottet kommer att generera en fullt så omfattande beslagshantering hos Tullverket som myndigheten befarar. Uppgiften att dokumentera beslag på det sätt som rättegångsbalken kräver kan visserligen i undantagsfall kräva ett relativt omfattande arbete. I många fall bör emellertid dokumentationen kunna klaras av snabbt, exempelvis när det rör sig om en enstaka stulen personbil eller ett fåtal stulna entreprenadmaskiner. Vid omfattande beslag kan det vara lämpligt att beskriva de beslagtagna föremålen genom samlande beteckningar. Trots det finns det skäl att överväga om det bör införas en särreglering.

En möjlighet är att låta tulltjänstemän få tillgång till Polismyndighetens datorer, i syfte att direkt i den myndighetens it-system dokumentera beslagtagna egendom. Tullverket tillhör de myndigheter som enligt 3 kap. 7 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område får medges direktåtkomst. Det är emellertid osäkert om den regleringen ger en tulltjänsteman rätt att själv arbeta i Polismyndighetens it-system eller om det kräver författningsändringar. Det skulle dessutom krävas utbildning av tulltjänstemännen och ett nära samarbete mellan myndigheterna. En nackdel med den lösningen är att den skulle skapa oklarhet i ansvarsfördelningen om det skulle uppstå något fel.

En annan möjlighet är att införa en särreglering som rör dokumentationen. Enligt 27 kap. 17 § rättegångsbalken gäller nämligen inte balkens reglering om det finns avvikande bestämmelser. En möjlighet skulle kunna vara att föreskriva att en tulltjänsteman, som

upptäckt utförselhäleri och tagit egendom i beslag, får överlämna beslagtagna egendom i orubbat skick till Polismyndigheten, om han eller hon intygar att så är fallet och ålägga Polismyndigheten att protokollföra beslaget. En sådan bestämmelse kan behöva kombineras med en skyldighet för tulltjänstemannen att direkt efter beslaget ombesörja att den beslagtagna egendomen forslas till Polismyndigheten, eftersom det är viktigt att egendomen hanteras på sådant sätt att det inte finns någon risk för att något försvinner eller förstörs. Förutom ett intyg om att beslaget är orubbat bör tulltjänstemannen även dokumentera vem som har beslutat om beslaget, vem som var närvarande när åtgärden vidtogs och vad som i övrigt förekommit. Sådana uppgifter kan ha stor betydelse för förundersökningen och eventuell lagföring.

För att undvika att samma arbete utförs av två myndigheter, och att två myndigheter behöver lägga resurser på att förvara beslag, anser utredningen att en särreglering av aktuellt slag bör införas. Om det beslagtagna inte genast kan överlämnas till Polismyndigheten bör det ankomma på Tullverkets personal att förteckna beslagen enligt bestämmelserna i rättegångsbalken.

Förvaring av beslagtagna egendom

Enligt 8 kap. 10 § förslaget till tullbefogenhetslag (motsvarande 23 § smugglingslagen) ska beslagtagna egendom som huvudregel förvaras av Tullverket. När det är fråga om ingripanden i den indirekta brottsbekämpningen finns det dock en särreglering. Då är förvaringen en tillfällig åtgärd, till dess att Polismyndigheten har övertagit ärendet. Motsvarande undantag bör gälla för gods som beslagtas med anledning av det nya brottet.

15.7.7 Behöver utförselhäleri prioriteras?

Utredningens bedömning: Om den gränsöverskridande tillgreppsbrottligheten ska kunna begränsas måste bekämpningen av utförselhäleri göras till en prioriterad uppgift för Tullverket och Polismyndigheten.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningen har i det föregående föreslagit att utförsel av stöldgods ska göras till ett särskilt brott; utförselhäleri. Utredningen har vidare föreslagit att en tulltjänsteman ska ges särskilda befogenheter i gränsnära områden för att brottsligheten ska kunna upptäckas. Det innebär emellertid inte att Tullverket kommer att göra fler kontroller vid utförsel av varor än i dag. Den av statsmakterna högt prioriterade kontrollen vid införsel till landet kommer sannolikt fortfarande att vara en mer prioriterad uppgift för Tullverket. För att den gränsöverskridande tillgreppsbrottligheten ska kunna begränsas krävs det emellertid att tulltjänstemän oftare är närvarande i de områden där stöldgods förs ut ur landet. Ett ökat fokus på utförsel av varor kan också behövas i andra delar av Tullverkets verksamhet, exempelvis i underrättelseverksamheten. För att den nya regleringen ska få genomslag i den operativa verksamheten behöver det vara tydligt att bekämpningen av utförselhäleri ska prioriteras. Enligt 2 kap. 1 § 4 förslaget till tullbefogenhetslag ska Tullverket ingripa vid misstanke om de brott som anges i 8 kap. den lagen. Med förslaget i avsnitt 15.7.4 innebär det att Tullverket ska ingripa vid misstanke om utförselhäleri och grovt utförselhäleri samt försök, förberedelse eller stämpling till sådana brott. För att säkerställa att Tullverket särskilt riktar in sig på sådan brottslighet krävs det även andra åtgärder. En möjlighet är att uppgiften förs in i förordningen med instruktion för Tullverket. Det är emellertid tveksamt, mot bakgrund av de ändringar i instruktionen som utredningen föreslagit i delbetänkandet (se SOU 2022:48 s. 236 och 493 f.). En annan möjlighet är att Tullverket uppmärksammas på att uppgiften ska prioriteras genom regleringsbrevet eller att det kommuniceras till myndigheten på annat sätt. Frågan om hur Tullverket lämpligen bör styras får bli en fråga för regeringen. Det behöver också säkerställas att Tullverket har tillräckliga resurser för uppgiften (se avsnitt 18.2.1).

Om avsikten är att ta krafttag mot den gränsöverskridande brottsligheten bör även Polismyndigheten ges i uppdrag att särskilt rikta in sig på brottsligheten i fråga. Ett samarbete mellan Polismyndigheten och Tullverket kan nämligen förväntas vara det mest effektiva sättet att bekämpa sådan brottslighet. Ett sådant samarbete kan kräva att ett samverkansavtal upprättas mellan myndigheterna. På det sättet kan bl.a. gemensamma arbetsformer och rutiner utvecklas.

Polismyndighetens behov av ytterligare resurser behandlas i avsnitt 18.2.2.

15.8 Utökade möjligheter att kontrollera utförsel?

I uppdraget har även ingått att analysera och ta ställning till om Tullverket bör få utökade möjligheter att kontrollera utförsel av varor. Det uppdraget hörde samman med ett av riksdagens tillkännagivanden om utökade befogenheter för Tullverket (bet. 2020/21:JuU37, rskr. 2020/21:414). Tillkännagivandet hade sin bakgrund i önskemålet att Tullverket skulle genomföra fler utförselkontroller i syfte att kunna hindra att stöldgods förs ut ur landet.

Utredningen anser att de förslag som har presenterats i detta kapitel innebär att Tullverket får de verktyg som behövs för att tulltjänstemän i ökad utsträckning ska kunna agera mot utförsel av stöldgods.

Övriga frågor

16 Övriga frågor

16.1 Förtida förstöring av egendom

16.1.1 Bakgrund

Tullverket tar årligen hand om en mängd varor som av olika skäl inte får föras in i eller ut ur landet. Vid misstanke om brott tas egendomen i beslag. Enligt annan lagstiftning får Tullverket under vissa förutsättningar omhänderta egendom. Sådana bestämmelser finns i 2 och 3 kap. LPK.

En myndighet som tillfälligt har fråntagit någon egendom är, oberoende av vilken lagstiftning som ligger till grund för åtgärden, skyldig att ta väl hand om egendomen (det brukar kallas myndighetens vårdplikt). Det är normalt först när ett avgörande, som innebär att egendomen förverkas, har fått laga kraft som en myndighet slutligt får förfoga över egendomen. Fram till dess finns det möjlighet att egendomen ska återställas till den från vilken den har tagits eller till någon annan. Det finns emellertid bestämmelser som gör att en myndighet under vissa förutsättningar får göra sig av med egendomen i förtid.

16.1.2 Förtida förstöring av beslag

Rättegångsbalkens regler om beslag gäller även för egendom som har tagits i beslag med stöd av smugglingslagen, men i 24 § smugglingslagen finns en reglering som delvis avviker från det som gäller enligt rättegångsbalken. Där föreskrivs att, om Tullverket eller annan myndighet har om hand egendom som har tagits i beslag för att den skäliga kan antas bli förverkad enligt 16 § smugglingslagen, får egendomen omedelbart säljas om

1. den inte kan vårdas utan fara för att den förstörs,

2. vården av den är förenad med alltför stora kostnader, eller
3. det annars finns särskilda skäl.

Sådan egendom får i stället förstöras om den inte kan säljas, om den kan befaras komma till brottslig användning, eller om den annars är olämplig för försäljning.

Om egendom, som sålts eller förstörts, inte förverkas, har ägaren eller annan rättsinnehavare rätt till ersättning. För egendom som har sålts lämnas dock inte ersättning med högre belopp än det som influtit vid försäljningen. Om egendomen har förstörts, lämnas ersättning med skäligt belopp.

En liknande reglering finns i 29 kap. 12 a och b §§ miljöbalken. Enligt 29 kap. 12 § får bl.a. egendom som varit föremål för brott enligt 29 kap. 1, 2, 2 b, 2 c, 3, 4, 4 a, 4 b, 5, 6 eller 8 § och är avfall förverkas. Enligt 29 kap. 12 a § får den myndighet som förvarar avfall som skäligen kan antas bli förverkat enligt 12 § och har tagits i beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken

1. omedelbart låta sälja avfallet, om det finns en risk för att avfallet blir förstört under förvaringen, förvaringen är förenad med alltför stora kostnader eller det finns andra särskilda skäl, och
2. förstöra avfallet, om det inte kan säljas eller om det kan antas komma till brottslig användning eller på annat sätt är olämpligt för försäljning.

I 29 kap. 12 b § miljöbalken föreskrivs att om avfall som sålts eller förstörts enligt 12 a § inte förverkas, har ägaren eller en annan rättsinnehavare rätt till ersättning. För avfall som sålts lämnas inte ersättning med högre belopp än det som influtit vid försäljningen. Om avfallet har förstörts, ges ersättning med skäligt belopp.

16.1.3 Omhändertagande av punktskattepliktiga varor

Enligt 2 kap. 9 § LPK får en punktskattepliktig vara som påträffas vid en kontroll av vägtrafik omhändertas om det finns anledning att anta att transporten inte utförs i enlighet med 1 kap. 6 § samma lag. Även handlingar, lådor, behållare, containrar eller tankar som medförs vid transporten får omhändertas. Syftet med omhändertagandet

ska vara att kontrollera om punktskatt ska betalas i Sverige och vem som i så fall är skattskyldig, att kontrollera om kraven i 1 kap. 6 § är uppfyllda och, om skattskyldighet i Sverige föreligger, att avvakta att skatten betalas. Det ställs strängare krav för omhändertagande av annan egendom än punktskattepliktiga varor.

Punktskattepliktiga varor får enligt 2 kap. 9 a § LPK även omhändertas om de har påträffats vid en transportkontroll och varit i beslag men beslaget har hävts. Det förutsätter att det alljämt finns grund för omhändertagande. När en vara omhändertas får enligt 2 kap. 10 § även emballage och annat förvaringsmaterial tas om hand.

Enligt 2 kap. 12 § LPK ska egendom som är omhändertagen förvaras av Tullverket eller den som fått i uppdrag av myndigheten att sköta förvaringen. Tullverket ansvarar för att omhändertagen egendom vårdas väl och står under noggrann tillsyn.

Motsvarande bestämmelser om omhändertagande av punktskattepliktiga varor som har påträffats i postförsändelser finns i 3 kap. 4 och 4 a §§ LPK.

16.1.4 Administrativt förverkande

Beslut att inte lämna ut en vara

I LPK finns det bestämmelser om administrativt förverkande av egendom som har omhändertagits. Sådant förverkande bygger inte på att egendomen har varit föremål för brott utan på att det finns andra rättsliga grunder för att förverka egendomen.

Om omhändertagandet av en alkoholvara upphävs, men den som gör anspråk på varan saknar rätt enligt 4 kap. 4 § eller 6 kap. 1 § alkohollagen (2010:1622) att föra in varan, ska enligt 2 kap. 16 § LPK beslut fattas om att varan inte ska lämnas ut till denne. I 4 kap. 4 § alkohollagen föreskrivs bl.a. att den som för in en alkoholvara ska ha fyllt 20 år. Regleringen i 6 kap. 1 § avser införsel av teknisk sprit, vilket kräver särskilt tillstånd.

Om omhändertagandet av en tobaksvara upphävs men den som gör anspråk på varan saknar rätt enligt 5 kap. 20 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter att föra in varan, ska beslut fattas om att varan inte ska lämnas ut till denne. Hänvisningen till 5 kap. 20 § torde, efter ändringarna i SFS 2022:1262, rätteligen avse nuvarande 5 kap. 19 §, som föreskriver att tobaksvaror, elektroniska

cigarretter och påfyllningsbehållare får föras in i landet endast av den som har fyllt 18 år.

Om omhändertagandet av en tobaksvara upphävs men det är sannolikt att varan är avsedd att bjudas ut till försäljning i Sverige och en sådan försäljning uppenbart skulle strida mot 3 kap. 1 § tredje stycket lagen om tobak och liknande produkter eller 2 kap. 19 § lagen om tobaksskatt, ska enligt 2 kap. 16 a § LPK beslut fattas om att varan inte ska lämnas ut.

Bestämmelser om administrativt förverkande

Eftersom varorna i fråga enligt nyssnämnda bestämmelser inte får lämnas ut, behöver det finnas bestämmelser som anger hur myndigheten ska förfara med varorna. Av det skälet finns bestämmelser om administrativt förverkande.

En punktskattepliktig vara får enligt 2 kap. 17 § LPK förverkas om

1. ett beslut om skatt enligt 2 kap. 13 § har fått laga kraft och skatten inte har betalats inom en månad från den dag då beslutet fick laga kraft, eller
2. ett beslut enligt 2 kap. 16 eller 16 a § att varan inte får lämnas ut har fått laga kraft.

Ett beslut om administrativt förverkande får emellertid inte fattas om det är oskäligt.

Egendom som har varit omhändertagen får vidare enligt 2 kap. 18 § LPK förverkas om

1. ägaren eller någon annan rättsinnehavare inte har gjort anspråk på den, eller
2. den som har gjort anspråk på egendomen inte har hämtat egendomen.

Ett beslut om förverkande enligt 2 kap. 18 § LPK får inte fattas, om punkten 1 tillämpas, förrän tre månader efter den dag då omhändertagandet upphävdes och, om punkten 2 tillämpas, förrän tre månader efter den dag då anspråket framställdes.

Liknande bestämmelser om administrativt förverkande av varor som påträffats i postförsändelser finns i 3 kap. 7 § LPK.

16.1.5 Bestämmelser om förstöring av vissa införselreglerade varor

Lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m. reglerar viss införsel. Regleringen omfattar införsel av en vara som enligt särskild författning inte får föras in i Sverige eller för vilken ett särskilt föreskrivet införselvillkor inte är uppfyllt (ofta kallade restriktionsvaror). Enligt 1 § lagen gäller den om inte annat har föreskrivits. Lagen är alltså subsidiär.

En vara som förs in i Sverige från tredjeland får enligt 2 § första stycket, utan hinder av förbud eller villkor, bl.a. transporteras för att visas upp för Tullverket, transiteras genom eller inom Sverige eller förvaras på tillfälligt lager, tullager eller i frizon eller frilager. I 2 § första stycket punkten 4 föreskrivs att en sådan vara får förstöras genom Tullverkets försorg. Regleringen omfattar enligt andra stycket även varor som förs in från en annan medlemsstat inom EU under ett tullförfarande.

Enligt 3 § får en vara, som i annat fall än det som nämns i 2 § andra stycket förs in i landet från en annan medlemsstat i EU, utan hinder av förbud eller villkor, bl.a. föras direkt till närmaste bemannade tullkontor och där anmälas, eller omhändertas av Tullverket, förstöras eller återutföras i enlighet med bestämmelserna i 17, 17 a och 17 d §§ inregränslagen.

16.1.6 Försäljning eller förstörande?

När ett beslut om administrativt förverkande enligt 2 kap. LPK har fått laga kraft, ska enligt 2 kap. 22 § egendomen säljas. Egendomen får, om inget annat är föreskrivet i lag eller annan författning, i stället förstöras om

1. den inte kan säljas,
2. den kan befaras komma till brottslig användning, eller
3. den annars är olämplig för försäljning.

När ett beslut om administrativt förverkande enligt 3 kap. 7 § LPK har fått laga kraft ska enligt 3 kap. 9 § LPK varorna förstöras genom Tullverkets försorg.

16.1.7 Problem med den nuvarande lagstiftningen

Arbetsmiljöproblem och höga kostnader

Vid tullkontroll eller transportkontroll påträffar Tullverkets personal inte sällan stora mängder alkohol, tobak eller energiprodukter som antingen tas i beslag eller omhändertas. Det kan exempelvis röra sig om hundratals liter av olika alkoholhaltiga drycker, tusentals cigaretter eller tusentals liter diesel. Den vårdplikt för omhändertagen egendom som gäller enligt LPK ställer höga krav på förvaringen. Det innebär att Tullverket framför allt i de södra delarna av landet tvingas lägga betydande resurser på hantering och förvaring av sådana varor. Ett beslag som hävs kan senare övergå i ett omhändertagande enligt LPK.

När det gäller vissa varutyper kan vården av egendomen skapa särskilda problem. Förvaringen av dieselprodukter ställer t.ex. särskilda krav om emballaget eller det föremål som egendomen förvaras i är undermåligt. Det innebär bl.a. särskilda miljöproblem och ökad risk för brand om dieselprodukter läcker. Alkoholprodukter kan medföra samma problem och risker. Det har vidare funnits exempel på att växtmaterial som inte får tas in i landet, exempelvis kat, kan leda till att ett förvaringsutrymme utsätts för ohyra som kan skada annan egendom eller kräver omfattande sanering.

När det gäller egendom som tagits i beslag med stöd av smuglingslagen finns det visst utrymme för att förstöra det beslagtagna, trots att det inte finns ett slutligt avgörande beträffande vad som ska göras med egendomen. Någon motsvarande möjlighet finns inte när det gäller egendom som har omhändertagits med stöd av LPK, trots att sådana varor på motsvarande sätt kan medföra särskilda problem.

Det kan tillfogas att Tullverkets kostnader för att förvara egendom av nu aktuellt slag årligen uppgår till betydande belopp. Kostnaderna hör både samman med att det är fråga om en mycket stor mängd varor och den särskilda säkerhet som krävs för förvaringen.

Slutliga avgöranden kan dröja lång tid

Ett annat problem är att Tullverket inte kan avsluta sin handläggning om ett beslut om administrativt förverkande inte har fått laga kraft. Det kan t.ex. bero på att den som berörs av beslutet inte har kunnat delges avgörandet. Mot bakgrund av att många personer som berörs av administrativa förverkanden inte är hemmahörande i Sverige kan det vara svårt att nå dem med delgivning. Det gäller såväl administrativa förverkanden som beslutas av Tullverket som av förvaltningsdomstol.

16.1.8 Möjlighet att i förtid förstöra omhändertagen egendom

Utredningens förslag: Tullverket får, innan det finns ett beslut om administrativt förverkande eller innan ett sådant beslut har fått laga kraft, förstöra egendom som har omhändertagits enligt LPK om det skäligen kan antas att egendomen kan komma att förverkas och

1. den inte kan vårdas utan fara för att den förstörs,
2. vården av den är förenad med alltför stora kostnader, eller
3. det annars finns särskilda skäl.

Om vården av det omhändertagna leder till allvarliga arbetsmiljö- eller säkerhetsproblem får egendomen förstöras utan hinder av att det inte skäligen kan antas att den kommer att förverkas.

Skälen för utredningens förslag

Förtida förstöring av beslag fyller ett viktigt behov

Syftet med regler om förtida förstöring av sådan egendom som tagits i beslag är att den myndighet som har hand om egendomen inte alltid ska behöva fortsätta vårda den, om det skäligen kan antas att egendomen faktiskt kommer att tillfalla staten genom förverkande och starka skäl talar mot fortsatt förvaring i avvaktan på det slutliga avgörandet.

Som framgått i det föregående är det emellertid en reglering som inte är generell tillämplig för beslagtagna egendom. Den gäller enbart vid vissa typer av brott, där presumtionen för förverkande är särskilt stor. Den gäller, som nyss nämnts, inte heller för egendom som har omhändertagits enligt LPK.

Samma behov av förtida förstöring av omhändertagen egendom

Vid omhändertagande i samband med punktskattekontroll avseende alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter finns det i och för sig inte alltid en lika stark presumtion för att varorna kommer att förverkas som det gör vid beslag med stöd av smugglingslagen, men i många fall blir det så. Däremot finns det ofta en betydande risk för att varorna inte kan vårdas utan risk för att de förstörs eller minskar avsevärt i värde. Som exempel kan nämnas varor med kort hållbarhet som öl. Vidare är vården av varorna inte sällan förenad med betydande kostnader. Det finns även miljöfaror och säkerhetsrisker som kan behöva beaktas. Mot den bakgrunden anser utredningen att det bör införas en möjlighet för Tullverket att besluta om förtida förstöring av egendom som har omhändertagits med stöd av LKP.

Vilka krav bör ställas för förtida förstöring?

Förtida förstöring bör vara en åtgärd som enbart används i undantagssituationer. Ett huvudskäl till det är att åtgärden är avsedd att användas trots att det inte finns ett slutligt avgörande om att egendomen tillfaller staten. De förutsättningar som bör gälla bör utformas med det som gäller för förtida förstöring av beslag som förebild. Det innebär för det första att det skäligen ska kunna antas att egendomen kommer att förverkas. Det bör alltså vara mer sannolikt att egendomen kommer att förverkas än att så inte blir fallet. Det är framför allt i de fall där varan inte får föras in i landet eller där det gäller särskilda villkor eller restriktioner för införseln som det normalt kan antas att varan kan komma att förverkas. Ett typiskt exempel är införsel av stora mängder alkohol som uppges vara för personligt bruk, men där omständigheterna tydligt talar mot det. Däremot kan det normalt inte förutsättas att en vara kan komma att förverkas på den grunden att skatten inte betalas i tid.

För det andra bör det vara fråga om egendom som antingen inte kan vårdas utan risk för att den förstörs eller vars vård är förenad med alltför stora kostnader. Det kan t.ex. bero på att det är egendom som löper risk att förstöras under förvaringen. Ett exempel kan vara varor som har en förhållandevis kort hållbarhet. Vidare kan det vara fråga om varor som läcker ur sitt emballage och därigenom vållar arbetsmiljöproblem eller skapar särskilda risker för brand eller explosion. Förstörande bör även kunna komma i fråga i annat fall, om det finns särskilda skäl. Ett exempel kan vara att det upptäckts att alkohol har börjat jäsas eller att tobak har ruttnat under förvaringen.

Om värden av det omhändertagna leder till allvarliga arbetsmiljö- eller säkerhetsproblem bör egendom få förstöras i förtid även om det inte finns omständigheter som pekar på att den kommer att förverkas. Det bör dock förutsätta allvarliga sådana problem. De tidigare nämnda exemplen läckande dieselmålar, som kan innebära avsevärd risk för brand eller explosion, eller att förvaringen ledde till att ohyra kom att spridas i förvaringslokalen kan vara sådana situationer.

Bör försäljning vara ett alternativ till förtida förstöring?

Egendom som har påträffats i postförsändelser och som förverkats ska enligt 3 kap. 9 § LPK förstöras, medan egendom som har förverkats enligt 2 kap. 17–19 §§ LPK i första hand ska försälas. Egendom av sistnämnda slag får dock i stället förstöras om den inte kan säljas eller om den kan befaras komma till brottslig användning eller om den annars är olämplig för försäljning.

Ett problem med försäljning av varor som omhändertagits med stöd av 2 kap. 9 eller 9 a § LPK är att varor som förs in i landet utan att normala tullprocedurer iakttas inte alltid motsvarar sitt yttre. Det finns t.ex. inga garantier för att en flaska med en viss etikett faktiskt innehåller den alkohol dryck som etiketten anger och inte ett billigare och sämre alternativ. Motsvarande gäller cigaretter och energiprodukter. Tullverket kan därmed inte garantera innehållet i produkten. Vidare gäller enligt 3 kap. alkohollagen särskilda begränsningar för vem som får försälja alkoholhaltiga drycker och Tullverket har ingen sådan rätt. Därför är försäljning knappast ett reellt alternativ. Mot den bakgrunden bör förtida förstöring kunna beslutas utan att Tullverket har undersökt möjligheten att sälja varorna i fråga.

16.1.9 Vem bör besluta om förtida förstöring?

Utredningens förslag: Samma tjänstemän inom Tullverket som får besluta om administrativt förverkande får besluta om förtida förstöring.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Frågor om administrativt förverkande prövas enligt huvudregeln i 4 kap. 9 § LPK av allmän förvaltningsdomstol på ansökan av Tullverket. Närmare bestämmelser om handläggningen i domstol finns i 4 kap. 17–20 §§.

Enligt 4 kap. 9 a § LPK får emellertid frågor om förverkande enligt 2 kap. 17–19 §§ och 3 kap. 7 § första stycket 1 LPK prövas av en särskilt förordnad befattningshavare vid Tullverket om värdet av det som ska förverkas uppgår till mindre än det prisbasbelopp enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken som gällde då omhändertagandet verkställdes och det är uppenbart att förutsättningarna för ett förverkande är uppfyllda. Det gäller dock inte om det finns anledning att anta att någon innehar en särskild rätt till egendomen. Ett beslut om förverkande ska meddelas skriftligen. Ägaren till egendomen eller den som senast innehade varorna får inom en månad från det att han eller hon fick del av förverkandebeslutet anmäla missnöje med det till Tullverket. Anmäls missnöje, gäller beslutet om förverkande inte längre. Om Tullverket inte häver omhändertagandet, ska myndigheten ansöka om förverkande hos allmän förvaltningsdomstol. Har ansökan inte gjorts inom en månad anses omhändertagandet vara hävt, om inte 2 kap. 16 eller 16 a § LPK är tillämplig.

Förslagen i delbetänkandet

I delbetänkandet föreslår utredningen att det nuvarande 2 kap. LPK ska upphävas och ersättas med ett nytt kapitel. De nu aktuella bestämmelserna om administrativt förverkande föreslås flyttas till det nya kapitlet utan några ändringar i sak (SOU 2022:48 s. 145 f. och 587 f.). Däremot föreslås att 4 kap. 9 a § LPK ska ändras på så sätt

att beslut om förverkande ska meddelas av tullåklagare eller annan särskilt förordnad tulltjänsteman (SOU 2022:48 s. 149 och 992).

Vem bör besluta om förtida förstöring?

En viktig fråga är vem inom Tullverket som bör besluta om förtida förstöring. Eftersom det är fråga om ett beslut som inte kan rättas till i efterhand, om det visar sig att beslutet saknade rättslig grund, är det särskilt viktigt att den som fattar sådana beslut har en adekvat utbildning. Beslut om förtida förstöring av beslag fattas av tullåklagare. De får också fatta beslut enligt 4 och 5 §§ lagen om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. De har således erfarenhet av beslut av motsvarande slag. Det talar för att även beslut om förtida förstöring av omhändertaget gods bör fattas av tullåklagare. Å andra sidan är det en helt annan typ av förverkande som är aktuell här. Det kan tala för att tulltjänstemän som arbetar med frågor om punktskatter bör besluta i sådana frågor. Utredningen anser att det bästa är att välja samma lösning som utredningen har föreslagit när det gäller beslut om administrativt förverkande av punktskattepliktiga varor. Det innebär att beslut om förtida förstöring bör fattas av en tullåklagare eller någon annan särskilt förordnad tjänsteman. En ny bestämmelse som anger det bör därför införas i LPK.

16.1.10 Rätt till ersättning

Utredningens förslag: Om egendom, som har förstörts i förtid, inte förverkas ska ägaren eller annan rättsinnehavare ha rätt till ersättning. Ersättning ska lämnas med skäligt belopp.

Skälen för utredningens förslag: Som framgått i avsnitt 16.1.2 ska ersättning betalas för beslagtagna egendom som har förstörts i förtid om egendomen inte slutligt förverkas. I de fall där en tulltjänsteman får besluta om administrativt förverkande uppstår knappast några sådana problem. Däremot kan de fall av förverkande som ska prövas av förvaltningsdomstol medföra att Tullverkets yrkande inte slutligen leder till att egendomen förverkas. Detsamma kan vara fallet om någon anmäler missnöje med ett beslut som har fattats av en tull-

tjänsteman. Motsvarande reglering som gäller för förtida förstöring av beslag bör därför gälla för förtida förstöring av omhändertagen egendom som inte slutligt förverkas.

Regleringen bör utformas med nyssnämnda regler om beslag som förebild. Det innebär att om omhändertagen egendom, som har förstörts, inte förverkas har ägaren eller annan rättsinnehavare rätt till ersättning. Ersättning bör lämnas med skäligt belopp. En ny bestämmelse som föreskriver det bör därför föras in i LPK. Besluten i fråga bör vara överklagbara. Det kräver ingen författningsreglering (se SOU 2022:48 s. 609 f.).

16.2 Bestämmelser i tullagen som inte längre behövs

Utredningens förslag: Bestämmelserna i 5 kap. 1, 8, 10 och 16 §§ tullagen ska inte ha någon motsvarighet i den nya regleringen om sanktionsavgift.

Skälen för utredningens förslag

Bestämmelser som saknar betydelse

I 5 kap. tullagen finns det vissa bestämmelser som inte behöver ha någon motsvarighet i den nya regleringen om sanktionsavgift och som inte tidigare har berörts. Det rör sig för det första om 5 kap. 1 § tullagen som föreskriver att det som sägs om gäldenär i kapitlet även gäller den som är skyldig att betala skatt enligt 2 kap. 1 § tullagen. Begreppet gäldenär förekommer enligt utredningens förslag inte i den nya regleringen (se avsnitt 9.7.2). Det finns därför inte något behov av att ha en motsvarande bestämmelse i den regleringen.

Det är för det andra fråga om regleringen i 5 kap. 8 § tullagen. Tulltillägg ska enligt den paragrafen tas ut av gäldenären i de fall där

1. tull har fastställts på skälig grund på grund av utebliven tulldeklaration och sådan inte har kommit in trots att ett föreläggande har sänts ut till gäldenären, eller
2. avvikelse från deklarationen har skett när tull har fastställts på skälig grund.

Bakgrunden till regleringen är att tull enligt tidigare lagstiftning kunde bestämmas på skälig grund (skönstulltaxering), om tullen inte kunde beräknas tillförlitligt vid tulltaxering eller omprövning (5 kap. 6 § tullagen [2000:1281]). Numera bestäms tullen efter ett tullvärde som fastställs enligt artiklarna 70–74 i tullkodexen. Den regleringen innehåller inte någon bestämmelse som tydligt anger att tull kan bestämmas på skälig grund. Det är därför oklart om regleringen i 5 kap. 8 § tullagen har något egentligt tillämpningsområde i dag. Det är vidare oklart om regleringen träffar någon överträdelse som inte samtidigt träffas av övriga bestämmelser om tulltillägg. De överträdelser som regleringen i 5 kap. 8 § tullagen avser att sanktionera, exempelvis att en tulldeklaration uteblir, omfattas av den nya sanktionsavgift som föreslagits i avsnitt 9.3. Det finns mot den bakgrunden inte något behov av en motsvarande bestämmelse i den nya regleringen.

Det behövs inte heller någon bestämmelse som motsvarar 5 kap. 10 § tullagen. I paragrafen föreskrivs att tulltillägg ska tas ut av den som har förfogat över en vara som hänförs till förfarandet för övergång till fri omsättning i strid med en föreskriven förutsättning för återbetalning eller eftergift av tull. Tullverket har förklarat att regleringen i praktiken inte tillämpas och att den inte behöver ha någon motsvarighet i regleringen av den nya sanktionsavgiften.

Någon särskild bestämmelse om omprövning behövs inte

Det bör vidare övervägas om 5 kap. 16 § tullagen bör ha någon motsvarighet i den nya regleringen. Enligt paragrafen ska Tullverket ompröva beslut om tulltillägg och förseningsavgift om gäldenären eller deklaranten begär det eller om det finns andra skäl. Då tillämpas bestämmelserna i tullagstiftningen om omprövning av beslut om tull. Tullverket har ifrågasatt om regleringen behövs och påpekat att det är oklart hur regleringen ska tillämpas, eftersom det i gällande tullagstiftning inte finns några regler om omprövning av beslut om tull.

I förvaltningslagen finns det allmänna bestämmelser om när en myndighet får ändra ett beslut och när en myndighet ska ändra ett beslut. En myndighet får enligt 37 § första stycket förvaltningslagen ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Enligt 38 § förvalt-

ningslagen ska en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans, om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

På ett flertal områden saknas det särskilda bestämmelser om omprövning av beslut om sanktionsavgift. Bestämmelser av det slaget finns exempelvis varken i livsmedelslagen, produktsäkerhetslagen, djurskyddslagen eller lagen om nationella järnvägssystem. Det bör påpekas att Tullverket enligt förslaget i avsnitt 9.15 har en skyldighet att snarast ompröva ett överklagat beslut om bl.a. sanktionsavgift och förseningsavgift, om överklagandet inte avvisas som för sent inkommet. Utöver den bestämmelsen saknas det skäl att ha en annan reglering om omprövning än de allmänna bestämmelser som gäller enligt 37 och 38 §§ förvaltningslagen. Regleringen i 5 kap. 16 § tulllagen bör alltså inte ha någon motsvarighet i den nya regleringen.

16.3 Ett nytt kapitel i tullagen

Utredningens förslag: Det nuvarande 5 kap. tullagen upphävs. I ett nytt kapitel i lagen samlas regleringen om straffrättsliga och administrativa sanktioner. Kapitlet benämns ”Straff och andra sanktioner”.

Skälen för utredningens förslag: I 5 kap. tullagen finns de nuvarande bestämmelserna om straffrättsliga och administrativa sanktioner. Kapitlet benämns ”Överträdelser och sanktioner”. Utredningen har föreslagit omfattande ändringar i regleringen. Förslagen innebär bl.a. att vissa brott ska föras över från smugglingslagen till tullagen, att det ska införas en ny brottstyp i den lagen (olovlig befattning med tullpliktig vara), att tulltillägg ska ersättas med en ny sanktionsavgift och att förbudet mot dubbelprövning ska återspeglas i regleringen. Förändringarna innebär att det införs ett flertal nya bestämmelser samtidigt som ett antal bestämmelser i det nuvarande kapitlet inte längre behövs. Vissa bestämmelser ska finnas kvar men behöver justeras. Utredningen har vidare föreslagit att regleringen om vite i 7 kap. 5–7 §§ tullagen ska flyttas till det nya kapitlet, för att skapa en

samlad reglering av sanktionerna. Det är sammantaget fråga om så omfattande ändringar att 5 kap. tullagen bör upphävas och ersättas med ett helt nytt kapitel. Det bör benämnas ”Straff och andra sanktioner”.

I delbetänkandet har utredningen föreslagit att 3 kap. tullagen om införsel och utförsel av varor och 4 kap. om tullkontroll ska upphävas. I stället ska det enligt förslaget införas ett nytt 3 kap. i tullagen med rubriken ”Införsel och utförsel av varor” (se SOU 2022:48 s. 183 f. och 800 f.). Förslaget innebär att 4 kap. tullagen inte tas i anspråk. Vid den fortsatta beredningen bör det, om förslaget i delbetänkandet genomförs, därför övervägas om straff och andra sanktioner i stället bör regleras i 4 och 5 kap. tullagen. Förslagsvis kan då regleringen om straffrättsliga sanktioner placeras i 4 kap. och bestämmelserna om administrativa sanktioner i 5 kap. Det skulle leda till en ännu tydligare reglering av sanktionerna än den som nu föreslås. En sådan lösning har samtidigt den fördelen att alla kapitlen i tullagen tas i anspråk.

16.4 Följdändringar

16.4.1 Följdändringar av att regleringen om tullbrott flyttas

Utredningens förslag: Som en följd av att vissa straffbestämmelser flyttas från smugglingslagen till tullagen görs det ändringar i smugglingslagen. De innebär att 8–11 §§ smugglingslagen upphävs och att vissa ändringar görs i 12–15 och 31 §§. Det görs även ändringar i 5 kap. 1 § LPK, 1 § skattebrottslagen, 2 och 5 § ordningsbetskungörelsen och 6 kap. 3 § vägtrafikdataförordningen (2019:382).

Skälen för utredningens förslag

Följdändringar i smugglingslagen

Förslaget i avsnitt 8.3 innebär att regleringen om tullbrott flyttas från smugglingslagen till tullagen. Till följd av det bör regleringen i 8–11 §§ smugglingslagen upphävas. Regleringen i 12 § första stycket smugglingslagen om olovlig befattning med smuggelgods bör ändras

till följd av att tullbrott inte längre kan vara ett förbrott till det brottet. Regleringen i 13 § andra stycket smugglingslagen bör ändras så att det inte är en särskild grund för att bedöma brottet som grovt om gärningen avsett befattning med varor som varit föremål för brott varigenom tull, annan skatt eller avgift till mycket betydande belopp har undandragits det allmänna eller felaktigt återbetalats eller tillgodoräknats någon. Den grunden kan nämligen bara aktualiseras om förbrottet är ett tullbrott. Bestämmelserna i 14 § smugglingslagen om försök, förberedelse och stämpling bör ändras på så sätt att tullbrott och grovt tullbrott tas bort. Även regleringen i 15 § smugglingslagen om frivillig rättelse bör anpassas till att tullbrott i fortsättningen regleras i tullagen. Detsamma gäller 31 § smugglingslagen om åtalsprövning.

Följändringar i andra lagar

Även ett antal andra bestämmelser behöver ändras som en följd av att regleringen om tullbrott flyttas till tullagen. I ett flertal författningar finns det bestämmelser som innehåller en generell hänvisning till straffbestämmelserna i smugglingslagen. En sådan bestämmelse är 5 kap. 1 § första stycket LPK, där ansvar för olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor regleras. Där föreskrivs att det inte ska dömas till ansvar för det brottet om gärningen är belagd med straff i smugglingslagen. Brottet är alltså subsidiärt i förhållande till straffbestämmelserna i smugglingslagen. Det som avses är i första hand smuggling, men även ansvar för tullbrott kan aktualiseras (jfr RH 2017:37). Regleringen i 5 kap. 1 § första stycket LPK bör därför ändras så att den även hänvisar till de överflyttade straffbestämmelserna i tullagen.

I 1 § andra stycket 1 skattebrottslagen anges att lagen inte tillämpas i fråga om gärningar som är belagda med straff i smugglingslagen. Även den bestämmelsen behöver ändras eftersom regleringen om tullbrott flyttas till tullagen. Utredningen har i delbetänkandet föreslagit vissa andra följändringar i paragrafen (se SOU 2022:48 s. 109 och 970).

Utredningen bedömer att bestämmelser i andra författningar än de nu nämnda som innehåller en generell hänvisning till straffbestämmelserna i smugglingslagen inte behöver ändras. Det beror på

att det som avses med hänvisningen i de fallen är smuggling, som även fortsättningsvis regleras i smugglingslagen.

Följändringar i förordningar

I 2 § ordningsbetskungörelsen anges vilka brott som en tulltjänsteman får utfärda föreläggande av ordningsbot för. I 5 § finns bestämmelser om i vilka fall ett föreläggande av ordningsbot får omfatta beslut om förverkande. De paragraferna behöver ändras, eftersom de hänvisar till en bestämmelse som utredningen föreslår ska flyttas till tullagen.

I 6 kap. 3 § vägtrafikdataförordningen finns bestämmelser om att Polismyndigheten ska underrätta Transportstyrelsen om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot som har antecknats i belastningsregistret, om den registrerade har gjort sig skyldig till brott som avses i vissa bestämmelser, bl.a. brott enligt smugglingslagen. Paragrafen bör ändras så att den hänvisar till de bestämmelser som enligt utredningens förslag flyttas till tullagen.

16.4.2 Följändringar av att tulltillägg ersätts med sanktionsavgift

Utredningens förslag: Som en följd av att regleringen om tulltillägg ersätts med en ny reglering om sanktionsavgift görs det ändringar i 6 kap. 10, 18 och 22 §§ och 7 kap. 9 § tullagen som gör dem tillämpliga på den nya sanktionsavgiften.

Skälen för utredningens förslag: Förslaget i avsnitt 9.2. innebär att en ny sanktionsavgift ersätter regleringen i tullagen om tulltillägg. I tullagen finns det ett antal bestämmelser om tulltillägg som inte har behandlats i det föregående. De avser talan om tulltillägg eller förseningsavgift (6 kap. 10 §), ändring av talan (6 kap. 18 §), rätt till muntlig förhandling (6 kap. 22 §) och tillämpning av skatteförfarandelagen (7 kap. 9 § tullagen). Bestämmelserna bör ändras som en följd av att regleringen om tulltillägg föreslås ersättas med en ny sanktionsavgift.

16.4.3 Följändringar i stöldgodslagen

Utredningens förslag: Som en följd av förslaget om ett nytt häleribrott görs det ändringar i 1 § lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m. (stöldgodslagen) som gör den tillämplig på det nya häleribrottet.

Skälen för utredningens förslag

Dagens reglering

Syftet med stöldgodslagen är att göra det möjligt att ta i förvar egendom som har åtkommit genom brott i fall där ägaren till egendomen antingen är okänd eller avstår från att göra anspråk på den. Av kriminalpolitiska skäl har det ansetts viktigt att inte låta gärningsmannen göra obehörig vinning i fall där stöldgods inte har kunnat spåras till ägaren (proposition med förslag till lag om visst stöldgods m.m., prop. 1974:124, s. 49 f.).

I 1 § stöldgodslagen anges i fyra punkter vilken egendom som får tas i förvar. Enligt punkten 1 gäller det egendom som har frånhänts någon genom brott och som har anträffats hos någon annan som uppenbart saknar rätt till egendomen. Punkten 2 avser egendom som har anträffats utan att vara i någons besittning, om varken ägaren eller någon annan som har rätt till egendomen är känd. Punkten 3 gäller egendom som har förvärvats eller tagits emot under förhållande som anges i 9 kap. 6 § andra stycket brottsbalken (som reglerar näringshäleri) eller 9 kap. 7 § andra stycket 1 brottsbalken (som reglerar en form av häleriförseelse). Enligt punkten 4 omfattas även egendom som har varit föremål för vissa penningtvåtsbrott. All lös egendom kan tas i förvar enligt stöldgodslagen (se prop. 1974:124 s. 60). Regleringen i punkten 4 omfattar dock även annat än fysiska föremål.

Enligt 2 § stöldgodslagen ska som huvudregel beslut om att egendom ska tas i förvar fattas av allmän domstol på talan av åklagare. Talan ska föras mot den som frågan angår, om han eller hon har känt hemvist här i landet och kan delges på det sätt som föreskrivs om stämning i brottmål. Talan behöver dock inte föras mot den som har förklarat att han eller hon inte gör anspråk på egendomen.

Om talan inte ska föras mot någon person får åklagaren fatta beslut om att egendomen tas i förvar. Den som inte är nöjd med åklagarens beslut får enligt 3 § första stycket stöldgodslagen, innan egendomen har sålts eller förstörts, anmäla missnöje med beslutet till åklagaren. Åklagaren har då en månad på sig att väcka talan. Om det inte görs ska åklagaren upphäva beslutet om förvar.

Utförselhäleri bör läggas till i stöldgodslagen

Förslagen i avsnitt 15.4 och 15.6 innebär att det införs ett nytt brott; utförselhäleri. Stöldgodslagen omfattar redan i dag egendom som har åtkommit genom vissa former av häleri. Frågan är då om lagens tillämpningsområde även bör omfatta utförselhäleri.

I samband med ändringar av förverkandereglererna tydliggjordes genom en ändring i stöldgodslagen att regleringen även omfattar egendom som har förvärvats eller mottagits under förhållanden som kan föranleda ansvar för häleri enligt 9 kap. 6 § andra stycket brottsbalken (proposition om förverkande m.m., prop. 1986/87:6, s. 42). Senare har tillämpningsområdet för stöldgodslagen utvidgats även till en viss form av häleriförseelse.

När det gäller utförselhäleri kan det antas att sådana brott till stor del kommer att avse egendom som det kan vara svårt att spåra till rätt ägare. Vidare kommer sannolikt misstanke om utförselhäleri i många fall att riktas mot personer som inte uppfyller kraven för att talan ska kunna föras mot dem. I de fall där det är fråga om personer som anlitas av internationella brottsnätverk kan det i betydande utsträckning vara fråga om utlänningar som befinner sig tillfälligt i Sverige och därför saknar hemvist här. Mot den bakgrunden bör stöldgodslagen kunna tillämpas på egendom som har varit föremål för utförselhäleri och grovt utförselhäleri. Därför bör en ytterligare punkt läggas till i 1 § stöldgodslagen.

16.4.4 Andra följdändringar av det nya häleribrottet

Utredningens förslag: Som en följd av förslaget om ett nytt häleribrott görs det ändringar i 4 b § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, 14 § lagen (1999:158) om investerarskydd, 15 och 16 §§ förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 6 kap. 3 § vägtrafikdataförordningen.

Skälen för utredningens förslag: I lagen om insättningsgaranti finns bestämmelser om garanti för insättningar hos bl.a. banker. Det föreskrivs i 4 b § att ett krav avseende tillgångar som enligt en dom som har fått laga kraft har varit föremål för brott enligt 9 kap. 6 eller 7 § brottsbalken eller brott enligt 3, 4, 5 eller 6 § penningtvättsbrottslagen inte ger rätt till någon ersättning från insättningsgarantin. Rätten till ersättning gäller alltså inte om kravet avser tillgångar som har varit föremål för häleri, häleriförseelse, penningtvättsbrott, grovt penningtvättsbrott eller penningtvättsförseelse. En liknande bestämmelse finns i 14 § lagen om investerarskydd. Regleringen i den paragrafen innebär ett undantag från rätten till ersättning från investerarskyddet om investerarens krav avser tillgångar som varit föremål för något av de uppräknade brotten. Eftersom utförelshäleri och grovt utförelshäleri är en form av häleri bör samma undantag från rätten till ersättning från insättningsgarantin respektive investerarskyddet gälla i fråga om de brotten.

Förordningen om belastningsregister innehåller en detaljerad uppräknad av vilka brott som belastningsregistret ska omfatta. Det finns även bestämmelser om vilka myndigheter och enskilda som har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret. I 15 och 16 §§ anges att uppgifter ska lämnas till Försvarmakten och Riksgäldskontoret om lagföring avseende häleribrott i vissa fall. I de paragraferna bör även utförelshäleri och grovt utförelshäleri anges.

Uppgifter om lagföring behövs bl.a. för att pröva tillståndsfrågor. Polismyndigheten är enligt 6 kap. 3 § vägtrafikdataförordningen skyldig att underrätta Transportstyrelsen om såväl domar som strafförelägganden och förelägganden av ordningsbot som har tillförts belastningsregistret och som avser bl.a. vissa brott mot 9 kap. brottsbalken. Till de brott som ska rapporteras hör enligt punkten 5 häleri. Utredningen anser att rapporteringsskyldigheten även bör omfatta utförelshäleri och grovt utförelshäleri.

17 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

17.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Merparten av förslagen bör träda i kraft den 1 juli 2025. De förslag som är direkt kopplade till den nya förverkandelagstiftningen bör dock om möjligt träda i kraft samtidigt som den lagstiftningen.

Skälen för utredningens förslag: Det är angeläget att ändringarna som föreslås träder i kraft så snart som möjligt. Det bör vara möjligt att genomföra dem med ikraftträdande den 1 juli 2025.

När det gäller förslagen som direkt knyter an till de förändringar som föreslås i förverkandelagstiftningen bör emellertid ett ikraftträdande vid samma tidpunkt som den reformen genomförs eftersträvas. Eftersom arbetet med en ny förverkandelagstiftning fortfarande pågår i Regeringskansliet kan någon bestämd tidpunkt för ikraftträdandet inte anges i det fallet.

17.2 Övergångsbestämmelser

17.2.1 En övergångsbestämmelse behövs för sanktionsavgift

Utredningens förslag: Sanktionsavgift får inte tas ut för sådana överträdelser av tullagstiftningen som har begåtts före ikraftträdandet. Äldre föreskrifter i fråga om tulltillägg och förseningsavgift ska fortsätta att gälla för överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet.

Skälen för utredningens förslag

Utvidgat tillämpningsområde för administrativa sanktioner

Utredningen föreslår att en ny sanktionsavgift ska ersätta regleringen i tullagen om tulltillägg och att regleringen om förseningsavgift ska byggas ut och skärpas. Den nya sanktionsavgiften utvidgar området för när en administrativ avgift kan tas ut. Frågan är vad som bör gälla för överträdelse av tullagstiftningen som har begåtts tidigare men som inte hunnit beivras när regleringen träder i kraft.

Retroaktivitetsförbudet och den lindrigaste lagens princip

Enligt artikel 7 i Europakonventionen får ingen fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde ett brott enligt nationell eller internationell rätt. Inte heller får ett strängare straff utmätas än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks. I 2 kap. 10 § regeringsformen förbjuds retroaktiv straff- och skattelagstiftning. Förbudet mot retroaktiv skattelag anses vara analogt tillämpligt på straffliknande administrativa påföljder (proposition om ändring i regeringsformen, prop. 1975/76:209, s. 125). Av 5 § första stycket lagen om införande av brottsbalken framgår att ingen får dömas för en gärning för vilken det inte var föreskrivet straff när den begicks. Enligt 5 § andra stycket ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs om inte annan lag, som leder till frihet från straff eller till lindrigare straff, gäller när dom meddelas. Bestämmelsen ger uttryck för det som brukar kallas den lindrigaste lagens princip.

Det behövs en övergångsbestämmelse

De överträdelse som enligt utredningens förslag ska leda till sanktionsavgift, utan att de leder till tulltillägg i dag, kan visserligen omfattas av regleringen om tullförseelse. Ansvar för tullförseelse träffar nämligen alla uppsåtliga eller oaktsamma överträdelse av tullagstiftningen som inte är ringa. Syftet med sanktionsavgiften är emellertid inte att överträdelse ska bedömas lindrigare än tidigare. Det är i stället fråga om att skapa en administrativ sanktion vid överträdelse som tidigare regelmässigt inte har lett till någon sank-

tion alls, varken straffrättslig eller administrativ. Det är vidare inte självklart vilken sanktion – tulltillägg eller sanktionsavgift – som är lindrigast i ett enskilt fall. Det kan därför uppstå tolknings- och tillämpningsproblem om den lindrigaste lagens princip ska tillämpas på sanktionsavgift. Det finns inget formellt hinder mot att i en övergångsbestämmelse göra undantag från regeln i 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken (se prop. 2021/22:18 s. 99). Mot den bakgrunden bör det införas en övergångsbestämmelse som anger att äldre bestämmelser ska fortsätta att gälla för de överträdelser som har begåtts innan den nya regleringen har trätt i kraft. Det bör gälla äldre bestämmelser om både tulltillägg och förseningsavgift.

17.2.2 Inga övergångsbestämmelser behövs i övrigt

Utredningens bedömning: Förslagen om att nya straffbestämmelser införs eller att straffbestämmelser ändras eller flyttas kräver inga övergångsbestämmelser. Övriga förslag kräver inte heller några övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens bedömning

Nya och ändrade straffbestämmelser

Utredningen föreslår att det ska införas en ny straffbestämmelse om utförelsehäleri i brottsbalken och att försök, förberedelse och stämpling till sådana brott ska straffbeläggas. Vidare föreslås att straffskalan för narkotikasmuggling i försäljningssyfte ska skärpas. Av 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken framgår som nämnts att straff ska bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs, utom i de fall där annan lag gäller när dom meddelas och den nya lagen leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Bestämmelsen har enligt förarbetena generell räckvidd, dvs. den gäller även utanför brottsbalken (proposition till riksdagen med förslag till lag om införande av brottsbalken m.m., prop. 1964:10, s. 99). Några särskilda övergångsbestämmelser behövs därför inte.

Utredningen föreslår även att regleringen om tullbrott i sak oförändrad flyttas från smugglingslagen till tullagen. Vidare föreslås att det införs ett nytt brott i tullagen, olovlig befattning med tullpliktig

vara, som direkt motsvarar olovlig befattning med smuggelgods när förbrottet består av ett tullbrott. I övrigt föreslås straffbestämmelserna vara oförändrade. Förslagen innebär emellertid att det straffbara området utvidgas något, eftersom definitionen i tullagen av uttrycket tullbehandling utvidgas. Den lindrigaste lagens princip ska tillämpas. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs alltså inte.

Nya befogenheter och övriga bestämmelser

Utredningen föreslår att Tullverket och en tulltjänsteman ska få vissa nya befogenheter, bl.a. i gränsnära områden. Utgångspunkten när det gäller processuella bestämmelser är att nya regler blir tillämpliga omedelbart (se bl.a. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott, prop. 2013/14:237, s. 171 f.). De kräver därför inte några övergångsbestämmelser.

Förslagen i fråga om självständigt förverkande, användning av förverkad egendom och förtida förstöring av egendom som har omhändertagits enligt LPK kräver inte heller några övergångsbestämmelser.

18 Konsekvenser

18.1 Allmänt om konsekvenserna av förslagen

Utredningens förslag i fråga om det tullrättsliga sanktionssystemet syftar dels till att stimulera till regelefterlevnad, dels till att skapa ett sanktionssystem som i högre grad än i dag lever upp till EU:s krav på att sanktionerna ska vara effektiva, avskräckande och proportionerliga. Det föreslås bl.a. att det införs en ny administrativ sanktionsavgift som ersätter den nuvarande regleringen om tulltillägg. Sanktionsavgift ska kunna tas ut både vid överträdelse som i dag leder till tulltillägg och överträdelse som enligt dagens reglering inte leder till någon administrativ sanktion. En förhöjd sanktionsavgift föreslås kunna tas ut vid vissa upprepade överträdelse. Konsekvenserna bedöms framför allt bli att antalet överträdelse mot tullagstiftningen minskar och att incitamenten att följa regleringen ökar. Det får i sin tur till effekt att Tullverket får bättre möjligheter att kontrollera varor som förs in i eller ut ur Sverige. Den nya regleringen bedöms innebära vissa ökade kostnader för Tullverket.

Sverige är i dagsläget ett attraktivt land för internationella brottsnätverk. Varje år stjäls det egendom till ett mycket högt värde som förs ut ur landet. Utredningens förslag i fråga om utförsel av stöldgods syftar till att den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten ska kunna bekämpas effektivare än i dag. Det handlar alltså om en ambitionsökning när det gäller att bekämpa brottsligheten i fråga. Förslaget innebär att det införs ett nytt brott, utförselhäleri, och att Tullverket får en aktiv roll när det gäller att upptäcka och ingripa mot sådana brott. Utredningen av utförselhäleri ska Polismyndigheten ansvara för.

I dagsläget är Tullverkets verksamhet i huvudsak inriktad på kontroll vid införsel av varor. För att förslaget ska få avsedd effekt behöver brottsbekämpningen på platser där varor förs ut ur landet in-

tensifieras avsevärt. Det kräver myndighetsstyrning och att Tullverket och Polismyndigheten har de resurser som krävs för uppgifterna. Ambitionsökningen förväntas få konsekvenser i hela rättskedjan. Effekterna av förslaget beror till stor del på om, och i vilken utsträckning, statsmakterna väljer att prioritera bekämpningen av utförelshäleri. Om det tas krafttag mot brottsligheten kan den förväntas minska i omfattning. Det bedöms leda till positiva effekter för samhället i stort.

De praktiska konsekvenserna av förslagen har diskuterats i direkt anslutning till dem. Här behandlas därför enbart konsekvenser av det slag som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

18.2 Ekonomiska konsekvenser

18.2.1 Konsekvenserna för Tullverket

Utredningens bedömning: Den ambitionsökning som krävs för att Tullverket ska kunna ta en mer aktiv roll i bekämpningen av utförelse av stöldgods ryms inte inom det anslag som Tullverket har i dag. Förslaget om en ny sanktionsavgift innebär ökade kostnader som inte heller ryms inom anslaget. Eventuella merkostnader för förslaget om självständigt förverkande bedöms kunna hanteras inom ramen för nuvarande anslag. Förslagen som rör användningen av förverkad egendom och förtida förstöring av egendom som omhändertagits enligt LPK förväntas leda till vissa kostnadsminskningar.

Utredningens förslag

- Anslaget för Tullverket höjs med 2 miljoner kronor per år, avseende förslaget om en ny sanktionsavgift.
- Tullverket tillförs ett engångsbelopp om 12 miljoner kronor och anslaget höjs med 22 miljoner kronor år ett, med ytterligare 11,3 miljoner kronor år två och med ytterligare 6 miljoner kronor år tre. Därefter ska den årliga anslagsökningen vara 33,7 miljoner kronor. Anslagsökningen avser förslaget om utförelse av stöldgods.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Tullverkets nuvarande anslag

Tullverkets anslag har successivt höjts de senaste åren, från omkring 1,7 miljarder kronor år 2016 till knappt 2,6 miljarder kronor år 2023. Anslaget ökar med närmare 300 miljoner kronor år 2024. För åren 2025–2028 beräknas anslaget öka ytterligare (Budgetproposition för 2024, prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 3). Tullverket har i nuläget omkring 2 300 årsarbetskrafter. Det är en ökning med drygt 20 procent sedan år 2018. Tullverket har angett att kostnaden för en årsarbetskraft är cirka 800 000 kronor.

Kostnader som avser förslaget om en ny sanktionsavgift

Kostnader av engångskaraktär

Den reglering som utredningen föreslår är till stor del helt ny. Tullverket har upplyst att 500–600 anställda behöver fyra timmars utbildning vardera om den nya regleringen införs. Tullverket bedömer att det därutöver bl.a. krävs ändringar i it-stöd, styr- och stöddokument samt mallar och blanketter. Tullverket har beräknat kostnaden i samband med att regleringen införs till omkring 1,6 miljoner kronor, motsvarande två årsarbetskrafter. Utredningen delar uppfattningen att det krävs utbildningsinsatser och andra åtgärder av ungefär den omfattningen.

Löpande kostnader

Tullverket behandlar årligen omkring 650 ärenden om tulltillägg vilket tar 2–2,5 årsarbetskrafter i anspråk. Förslaget om sanktionsavgift bedöms leda till fler ärenden, bl.a. eftersom avgiften kan tas ut vid fler typer av överträdelse än tulltillägg. Det är emellertid enligt Tullverket svårt att uppskatta hur många fler ärenden det rör sig om. Osäkerheten beror till stor del på att det är okänt hur många överträdelse som med dagens reglering inte kan sanktioneras administrativt. Tullverket bedömer att den nya regleringen kräver ett ökat årligt anslag om 5,6 miljoner kronor, motsvarande sju årsarbetskrafter. Det rör sig om fem årsarbetskrafter för handläggning och två årsarbetskrafter för juridiskt stöd och hantering av överklaganden.

Utredningen bedömer att sanktionsavgift kan handläggas av samma personer som i dag handlägger tulltillägg. Med de nämnda utbildningsinsatserna bör de ha den kompetens som krävs för uppgiften. Sanktionsavgift kan dock tas ut vid betydligt fler typer av överträdelser än tulltillägg. Det bedöms alltså bli fråga om fler ärenden. Sanktionsavgift förutsätter dessutom i viss mån en mer nyanserad bedömning. Beräkningen av sanktionsavgift när tull eller annan skatt har undandragits bygger visserligen på en enklare och mindre tidskrävande beräkningsmetod än tulltillägg. Sanktionsavgift ska dessutom inte tas ut i vissa mindre allvarliga fall. Det framstår trots det som rimligt att handläggningen av sanktionsavgift kräver något fler årsarbetskrafter än hanteringen av tulltillägg i dag. En tredubbling av antalet handläggare framstår dock som en alltför hög beräkning. Utredningen beräknar behovet till fem årsarbetskrafter totalt, dvs. en ökning med 2,5 årsarbetskrafter.

Det kan visserligen krävas juridiskt stöd utöver det vanliga i samband med att regleringen införs och en tid därefter. Det bör emellertid vara fråga om en relativt begränsad utgiftsökning som dessutom är tillfällig. Utredningen bedömer därför att det inte behövs något resurstillskott i fråga om juridiskt stöd.

Tullverket behöver resurstillskott för att genomföra förslaget

Trots de senaste årens höjningar är anslaget till Tullverket fortfarande förhållandevis litet. Det kan inte förväntas täcka de löpande kostnadsökningarna. Genomförandet av förslaget förutsätter alltså ett resurstillskott till Tullverket, om inte annan angelägen verksamhet ska prioriteras ner. Det krävs därför att anslaget till myndigheten höjs. Kostnadsökningen beräknas till 2 miljoner kronor per år.

Engångskostnaderna avser normala kostnader i samband med att ny lagstiftning införs. De bör enligt utredningens mening rymmas inom ramen för redan beviljade anslag.

Kostnader som avser förslaget om utförelse av stöldgods

Kostnader av engångskaraktär

Tullverket har upplyst att myndighetens utökade uppdrag kräver ny utrustning, bl.a. utryckningsbilar och civila bussar. Tullverket har beräknat det till en engångskostnad om 12 miljoner kronor. Därut-

över uppstår det enligt Tullverket ökade kostnader för utbildning av personal och utveckling av nya styr- och stöddokument.

Löpande kostnader

Tullverket har angett att myndighetens kontrollavdelning behöver förstärkas med 40 årsarbetskrafter, varav fyra gruppchefer. Det motsvarar en bemanning för fyra kontrollgrupper under dagtid, måndag till fredag. Därutöver behöver underrättelseavdelningen förstärkas med tre årsarbetskrafter. Tullverket har upplyst att kostnaden för en årsarbetskraft är något lägre för dessa personalkategorier än för Tullverket som helhet. Med hänsyn tagen till att det krävs rekrytering och utbildning av den nya personalen beräknar Tullverket kostnadsökningen för personal till 15 miljoner kronor år ett, 26,3 miljoner kronor år två och 32,3 miljoner kronor år tre. Kostnaden för utbildning beräknas till 5,6 miljoner kronor vart och ett av de tre första åren. Därutöver behövs enligt Tullverket ytterligare en årsarbetskraft inriktad på juridiskt stöd, eftersom det rör sig om en ny uppgift för myndigheten. Till det kommer driftskostnader för fordon om 600 000 kronor per år. Sammantaget beräknar Tullverket kostnadsökningen till 22 miljoner kronor år ett, 33,3 miljoner kronor år två och 39,3 miljoner kronor år tre. Beloppen avser personal, utbildning och driftskostnader. Därefter beräknas kostnadsökningen per år till 33,7 miljoner kronor avseende personal och driftskostnader.

Tullverket behöver resurstillskott för att förslaget ska få effekt

Tullverkets verksamhet är i dagsläget koncentrerad till kontroll i samband med införsel av varor. För att förslaget ska få genomslag krävs det att Tullverket har en väsentligt ökad närvaro vid avgående trafik, både dagtid på vardagar och på kvällar och helger. Även i underrättelseverksamheten krävs ett ökat fokus på utförsel av varor. Som nämnts har anslaget till Tullverket ökat kraftigt under senare år. Anslaget är emellertid fortfarande förhållandevis litet. Det kan inte förväntas täcka de nämnda kostnadsökningarna, som enligt utredningen framstår som väl motiverade. Genomförandet av förslaget förutsätter alltså ett resurstillskott till Tullverket, om inte annan angelägen verksamhet ska prioriteras ner. Det krävs därför att anslaget till myndigheten höjs. Kostnaderna blir något högre under de första åren, när ny personal rekryteras. Den bestående kostnadsökningen beräknas till 33,7 miljoner kronor.

*Kostnader som avser förslaget om självständigt förverkande*Kostnader av engångskaraktär

Tullverket har angett att förslaget om självständigt förverkande kräver relativt omfattande förändringar i myndighetens it-system, eftersom systemet i dag är uppbyggt så att det krävs ett specifikt brott. Tullverket har beräknat kostnaderna för it-utveckling till cirka 5 miljoner kronor. Därutöver uppstår det enligt Tullverket ökade kostnader för utbildning av personal (bl.a. yttre personal, utredare och förundersökningsledare) och utveckling av nya styr- och stöd-dokument. Utredningen anser att den typen av kostnader som för- anleds av ny lagstiftning bör rymmas inom ramen för redan beviljade anslag.

Löpande kostnader

Tullverket har bedömt att ärenden om självständigt förverkade, grovt uppskattat, i ett inledande skede kräver fyra nya finansiella utredare (en i varje geografiskt område). Kostnaderna för dem uppgår till cirka 3,3 miljoner kronor per år. Tullverket har bedömt att kostnaderna sannolikt kommer att öka i takt med att antalet ärenden om självständigt förverkande blir fler.

Några resurstillskott behövs inte

Utredningen bedömer att det främst är i de fall där en tulltjänsteman upptäcker att någon har oförklarade tillgångar av viss storlek som frågan om självständigt förverkande kan uppkomma. Det kan t.ex. inträffa om någon vid en utförselkontroll har med sig onormalt stora summor kontanter eller annan värdefull egendom eller om frågan väcks i en utredning om grovt smugglingsbrott eller andra allvarliga brott där Tullverket biträder åklagaren. Oförklarade tillgångar kan också påträffas vid kartläggningar som görs av Tullverkets finansiella utredare.

Förslaget om självständigt förverkande innebär att Tullverket får en ny uppgift. Det är emellertid osäkert om förslaget kommer att få annat än begränsad betydelse för Tullverket. Det kan visserligen antas att ett antal beslut om att inleda utredning om självständigt förverkande kommer att fattas av tulltjänstemän i de fall de påträffar ekonomiska tillgångar. Det kan också antas att sådana beslut i viss utsträckning kommer att fattas som en följd av de kartläggningar

som görs av Tullverkets finansiella utredare. Det framstår emellertid som osäkert om åklagare kommer att välja att i någon större utsträckning utnyttja tullpersonal för ekonomiska utredningar. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att de kostnader som kan bli följden av förslaget inte är större än att de bör rymmas inom ramen för Tullverkets nuvarande anslag.

Övriga förslag

Förslagen om att Tullverket ges större möjligheter att använda förverkad egendom och att kunna i förtid förstöra egendom som har omhändertagits enligt LPK bedöms kunna ge vissa mindre besparingar.

18.2.2 Konsekvenserna för Polismyndigheten

Utredningens bedömning: Förslaget om utförsel av stöldgods innebär kostnadsökningar för Polismyndigheten. Kostnaderna bör rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag under de närmaste åren. Därefter kan frågan behöva övervägas på nytt.

Skälen för utredningens bedömning

Polismyndighetens beräkning av kostnadsökningar

Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska utreda utförselhäleri och förvara den egendom som tas i beslag. Polismyndighetens beräkningar utgår från att Tullverket får de resursförstärkningar som nyss redovisats. De utgår vidare från antaganden som bygger på de utredningar och beslag som följt av tidigare TKP-samarbeten och en ambitionshöjning i fråga om bekämpningen av utförsel av stöldgods.

Polismyndigheten räknar med omkring 240 utredningar om utförselhäleri per år. Det första året, innan Tullverket fullt ut kan arbeta med bekämpningen av brottet, bedöms det emellertid bli fråga om hälften så många utredningar. Även då bör det enligt Polismyndigheten riktas operativa resurser mot strategiskt viktiga aktörer.

Utredningar om utförselhäleri uppges generellt bli mycket resurskrävande. Vanligtvis arbetar en utredare, en godsspanare och en förundersökningsledare i ett häleriärende. Även it-forensiker används och i ärenden som omfattar organiserad brottslighet kan det krävas stöd från underrättelseverksamheten. Enligt Polismyndigheten behöver det rekryteras 25 nya utredare det första året och därefter ytterligare 25 utredare. Det behövs även en ny beslagslokal och en ny beslagshandläggare i var och en av landets sju polisregioner, eftersom beslagen ofta är omfattande och godset skrymmande. Under det första året bedöms det vara tillräckligt med tre beslagslokaler och tre beslagshandläggare. Polismyndigheten bedömer vidare att 14 nya årsarbetskrafter inom underrättelseverksamheten behövs för att internationella brottsnätverk på sikt ska se Sverige som ett mindre attraktivt mål. I ett inledande skede bedöms halva den resursförstärkningen vara tillräcklig. Kostnaden för en årsarbetskraft är omkring en miljon kronor, vilket inkluderar lön och andra kostnader som exempelvis utbildning.

Polismyndigheten beräknar således en kostnadsökning för det första året om 39,5 miljoner kronor. Därefter beräknas kostnadsökningen till 81,5 miljoner kronor per år. Av beloppet avser 50 miljoner kronor utredningsresurser, 10,5 miljoner kronor beslagslokaler, 7 miljoner kronor beslagshandläggare och 14 miljoner kronor underrättelseverksamhet.

Utförsel av stöldgods behöver prioriteras för att förslaget ska få effekt

För att förslaget ska få avsedd effekt krävs det att Polismyndigheten utreder de brott som Tullverket upptäcker. Polismyndigheten bedriver redan underrättelseverksamhet avseende brottsligheten i fråga men att informationen bearbetas och delas med Tullverket är avgörande för en effektiv brottsbekämpning. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att förslaget kan komma att kräva ökade resurser även hos Polismyndigheten. Det är angeläget att Polismyndigheten avsätter resurser för ändamålet. Om det inte görs är risken påtaglig att utredningar om utförselhäleri inte prioriteras. De positiva effekterna av utredningens förslag kan då helt eller delvis utebli. Utredningen bedömer att det bör vara fråga om kostnadsökningar av ungefär den omfattning som Polismyndigheten har anfört.

Kostnadsökningarna bör rymmas inom ramen för befintliga anslag

Anslaget till Polismyndigheten har ökat kraftigt under senare år. Det uppgick till cirka 29 miljarder kronor år 2020 och 37 miljarder kronor år 2023. Anslaget utökas till närmare 40,8 miljarder kronor år 2024. För åren 2025–2028 beräknas ytterligare kraftiga ökning av anslaget (prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 4, s. 5). Polismyndigheten har för närvarande cirka 33 000 årsarbetskrafter. Av dem är cirka 21 000 polismän och 12 000 civilanställda. Målet är att antalet anställda vid Polismyndigheten ska öka kraftigt under de närmaste åren (Ju2022/03704 [delvis], Ju2022/02616 och Ju2022/00481).

Utredningen beaktar att bekämpning av tillgreppsbrott redan är en uppgift för Polismyndigheten. Det är alltså inte fråga om någon ny uppgift för myndigheten. Den ambitionsökning som förslaget innebär kräver emellertid som nämnts att Polismyndigheten avsätter betydande resurser för ändamålet. I annat fall kan det inte förväntas att förslaget får avsedd effekt. För närvarande är Polismyndighetens utgifter lägre än anslaget till myndigheten (Polismyndigheten, Årsredovisning 2022 s. 130). Det beror bl.a. på att Polismyndigheten inte rekryterar personal i en takt som motsvarar de senaste årens anslagsökningar. Mot den bakgrunden framstår det inte som ändamålsenligt att myndigheten nu tilldelas ytterligare medel som en följd av utredningens förslag. Utredningen bedömer därför att förväntade kostnadsökningar rymms inom Polismyndighetens befintliga ekonomiska ramar de närmaste åren. Därefter kan frågan behöva övervägas på nytt.

18.2.3 Konsekvenserna för övriga myndigheter

Utredningens bedömning: Förslagen innebär kostnadsökningar för Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården. De ökade kostnaderna bör rymmas inom ramen för myndigheternas befintliga anslag under de närmaste åren. Därefter kan frågan behöva övervägas på nytt.

Skälen för utredningens bedömning

Kostnader som avser förslaget om en ny sanktionsavgift

Förslaget om en ny sanktionsavgift innebär att en helt ny reglering införs. Praxisutveckling kommer således att behövas på området. Det kan antas att flera av Tullverkets beslut kommer att överklagas till förvaltningsdomstol, i vart fall under de första åren efter det att regleringen har införts. Det bör dock vara fråga om ett begränsat antal mål och därmed begränsade kostnadsökningar som ryms inom domstolarnas befintliga ekonomiska ramar.

Kostnader som avser förslaget om utförelse av stöldgods

Förslaget får konsekvenser i hela rättskedjan

Som redan nämnts kan förslaget förväntas få konsekvenser i hela rättskedjan. Om Tullverket får de resurstillskott som nyss föreslagits bör utredningens förslag leda till fler förundersökningar och åtal. Konsekvensen bedöms bli en ökad ärendetillströmning till såväl Åklagarmyndigheten som de allmänna domstolarna. Förslaget bedöms även leda till att fler personer häktas under utredningstiden och att fler senare döms för brott.

Åklagarmyndigheten

Det är mycket svårt att uppskatta hur många fler åklagarledda förundersökningar, beslut om åtal och förhandlingar i domstol det kan bli fråga om. Polismyndigheten har beräknat antalet utredningar om utförelsehäleri till åtminstone 240 per år, men omkring hälften så många under det första året. Siffrorna är emellertid osäkra, bl.a. eftersom det kan antas att de internationella brottsnätverken på sikt i mindre utsträckning än i dag ser Sverige som ett attraktivt mål. Utredningen bedömer att det kan förväntas bli fråga om så många fler mål att den ökade belastningen för Åklagarmyndigheten motsvarar omkring fem årsarbetskrafter. Det första året bör det emellertid vara tillräckligt med halva den resursförstärkningen. Kostnaden för en årsarbetskraft motsvarar 1,4 miljoner kronor per år. Kostnadsökningen beräknas till 3,5 miljoner kronor för det första året och därefter 7 miljoner kronor per år.

Anslaget till Åklagarmyndigheten är cirka 2,3 miljarder kronor år 2023 och något högre, drygt 2,6 miljarder kronor, år 2024. Vissa ytterligare resursförstärkningar beräknas för kommande år (prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 4, s. 5). Därmed bedömer utredningen att de aktuella kostnadsökningarna inte är större än att de bör rymmas inom ramen för myndighetens nuvarande anslag.

Domstolarna

För de allmänna domstolarna bedömer utredningen att det bör bli fråga om ett begränsat antal fler mål. Kostnaderna bör därför rymmas inom domstolarnas befintliga ekonomiska ramar.

Kriminalvården

Eftersom grovt utförelshäleri tar sikte på förhållandevis allvarlig brottslighet kan påföljden förväntas bli fängelse i många fall. Det kan vidare förväntas att det ofta kommer att finnas skäl att häkta den misstänkte under utredningstiden. En konsekvens bedöms därför bli ett ökat behov av häktes- och anstaltsplatser. Det är mycket svårt att uppskatta hur många platser som krävs. Grovt uppskattat kan det dock under de första åren röra sig om upp till hundra häktes- och anstaltsplatser årligen. Enligt Kriminalvården beräknas kostnaden för ett vård dygn till 5 200 kronor per intagen. Vid en beräkning som utgår från att 100 personer skulle häktas och dömas till fängelse i ett år förväntas förslaget innebära en kostnadsökning om, grovt uppskattat, 190 miljoner kronor per år. Utredningen konstaterar att anslaget till myndigheten har höjts kraftigt under senare år. År 2024 är anslaget cirka 16,1 miljarder kronor, en ökning med drygt 2 miljarder kronor sedan år 2023. För de kommande åren beräknas ytterligare mycket kraftiga ökningarna (se prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 4, s. 5).

I jämförelse med de omkring 3 000 häktesplatser och 6 000 anstaltsplatser som för närvarande finns framstår behovet av nya platser som få. Kostnadsökningarna framstår som små i jämförelse med det ökade anslag som beräknas för kommande år. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att kostnadsökningarna bör rymmas inom ramen för befintliga anslag under de närmaste åren. Därefter kan frågan behöva övervägas på nytt.

Kostnader som avser förslaget om skärpt straff för narkotikasmuggling i försäljningssyfte

Det finns i dag ett visst utrymme att döma till frivårdspåföljd för narkotikasmuggling av normalgraden vid lägre straffvärden. Utredningens förslag om en skärpt straffskala för narkotikasmuggling om narkotikan är avsedd att säljas innebär att utrymmet för det bör minska väsentlig när det gäller den typen av brott. Förslaget kan också förväntas leda till längre strafftider i de fall påföljden bestäms till fängelse. Hur många fler anstaltsplatser förslaget kommer att kräva eller hur mycket längre strafftiden kan förväntas bli kan dock inte uppskattas med någon grad av säkerhet. Det beror bl.a. på att det inte finns någon statistik som visar antalet fall av narkotikasmuggling i försäljningssyfte per år. Utredningen bedömer att förslaget visserligen kan förväntas innebära ökade kostnader för Kriminalvården. Kostnadsökningarna bedöms emellertid inte vara större än att de ryms inom ramen för myndighetens nuvarande anslag.

18.2.4 Finansieringen av förslagen

Utredningens förslag: De kostnadsökningar som kräver ett ökat anslag till Tullverket finansieras inom ramen för eventuellt reformutrymme på statsbudgeten.

Skälen för utredningens förslag: Som redovisats i det föregående förutsätter utredningens förslag kostnadsökningar för Tullverket som i stor utsträckning inte ryms inom ramen för myndighetens nuvarande anslag. En utredning som lämnar förslag som innebär kostnadsökningar för bl.a. staten ska enligt 14 § kommittéförordningen lämna förslag på hur förslagen ska finansieras.

Utredningens förslag förväntas visserligen, som tas upp i det följande, leda till minskad brottslighet. De kostnadsminskningar som kan bli en följd av det bedöms emellertid inte, annat än möjligen på lång sikt, täcka kostnadsökningarna. Det framstår inte heller som möjligt att finansiera förslagen genom att överföra medel till den myndighet som drabbas av kostnadsökningarna från någon annan del av anslaget avseende skatt, tull eller exekution (utgiftsområde 3), eller från anslaget till rättsväsendet (utgiftsområde 4). Förslagen be-

höver alltså finansieras på annat sätt. Finansieringen bör lämpligen ske inom ramen för kommande reformutrymme på statsbudgeten.

18.2.5 Konsekvenserna för enskilda

Utredningens bedömning: Förslagen medför inte några kostnadseffekter för företag vars verksamhet inbegriper import eller export av varor under förutsättning att tullagstiftningen följs. Förslagen leder till vissa positiva ekonomiska effekter för försäkringsbolag och andra enskilda.

Skälen för utredningens bedömning

Inga kostnadseffekter för företag som följer tullagstiftningen

Förslaget om en ny sanktionsavgift kan påverka företag vars verksamhet inbegriper import eller export av varor. Förslaget bedöms emellertid inte medföra några kostnadseffekter för företag som följer tullagstiftningen. För företag som överträder regleringen kan förslaget leda till ökade kostnader, dels eftersom sanktionsavgift träffar fler överträdelser än tulltillägg, dels eftersom en förhöjd sanktionsavgift kan tas ut vid upprepade överträdelser. Förslaget kan emellertid också leda till kostnadsminskningar, bl.a. eftersom sanktionsavgiften när avdragsgill mervärdesskatt har undandragits är lägre än tulltillägg vid motsvarande överträdelse. Beslut om sanktionsavgift kommer vidare att kräva en mer nyanserad bedömning än den som nu tillämpas i fråga om tulltillägg. Det bedöms leda till ökad rättsäkerhet och i vissa fall till lägre avgifter för enskilda.

Förslaget bör som nämnts få effekten att incitamenten att följa tullagstiftningen ökar. Eftersom förhöjd sanktionsavgift inte ska kunna tas ut av den som har status som godkänd ekonomisk aktör kan fler företag förväntas ansöka om sådan status. Den samlade effekten av förslaget bedöms bli att fler företag har en god tullhantering och att regelefterlevnaden ökar. Det kommer att vara gynnsamt för de enskilda företagen och för företagandet i stort. Förslaget bedöms också kunna öka incitamenten för tullombud att med noggrannhet följa tullagstiftningen. Det bör vara till fördel för dem som anlitar tullombud.

En effektivare bekämpning av utförsel av stöldgods gynnar enskilda

Förslaget i fråga om utförsel av stöldgods förväntas leda till att brottsligheten i fler fall kan upptäckas innan godset lämnar landet. Det bedöms därför bli lättare för dem som har frånhänts egendomen att få tillbaka den. För försäkringsbolag bedöms förslaget därmed leda till att lägre ersättningsbelopp behöver betalas ut. På sikt bedöms konsekvensen bli att Sverige blir ett mindre attraktivt land för internationella brottsnätverk och att deras verksamhet här minskar. Även det bedöms vara till fördel för både företag och andra enskilda.

18.3 Effekterna på brottsligheten

Utredningens bedömning: Förslaget om utförsel av stöldgods förbättrar förutsättningarna för att bekämpa den gränsöverskridande tillgreppsbrotsligheten. Förslaget bidrar därför till minskad brottslighet och har positiva effekter för det brottsbekämpande arbetet. Övriga förslag har samma effekt.

Skälen för utredningens bedömning

Förslaget om utförsel av stöldgods bidrar till minskad brottslighet

Utredningens förslag för att förhindra utförsel av stöldgods innebär att Tullverket får särskilda befogenheter för att upptäcka utförselhäleri och att bekämpningen av brottet görs till en prioriterad uppgift för myndigheten. Förslaget medför att Tullverket kan upptäcka och förhindra fler brott, bl.a. utförselhäleri men även andra typer av brott i samband med utförsel av varor. Med kraftfulla insatser bör förslaget leda till att fler brott upptäcks, utreds och lagförs. Det bör även ha en brottsavhållande effekt. Den tillgreppsbrotslighet som begås av internationella brottsnätverk kan förväntas minska i omfattning när upptäcktsrisken ökar och förtjänsten minskar. Sverige bedöms bli ett mindre attraktivt land för sådana brottsnätverk. Även annan typ av brottslighet i samband med utförsel av varor, exempelvis narkotikasmuggling och penningtvättsbrott, kan förväntas minska om Tullverket har en ökad närvaro vid avgående trafik. Utredningen bedömer således att förslaget gör brottsbekämpningen mer

effektiv. Förslaget bör därmed få positiva effekter på brottsligheten och brottsbekämpningen.

Övriga förslag bidrar också till minskad brottslighet

Utredningen föreslår en skärpt straffskala för narkotikasmuggling av normalgraden om narkotikan är avsedd att säljas. Narkotikasmuggling som omfattas av den särskilda straffskalan ska inte kunna bedömas som ringa narkotikasmuggling. Förslaget kan ha vissa avskräckande och brottspreventiva effekter, även om de effekterna torde vara mer kopplade till risken för upptäckt och lagföring än till straffskalan som sådan.

Utredningen föreslår att Tullverket ska kunna biträda allmän åklagare vid utredningar av självständigt förverkande och att en tulltjänsteman ska få inleda en sådan utredning. Syftet med självständigt förverkande är att minska incitamenten att begå brott genom att begränsa de ekonomiska vinster som framför allt organiserad brottslighet och kriminella nätverk kan generera. Förslaget bör medföra fler utredningar och därmed att beslut om självständigt förverkande kan fattas i fler fall.

Utredningen föreslår att Tullverket ska få möjlighet att behålla förverkad egendom för bl.a. utbildning av sökhundar och personal. Genom förslaget förbättras Tullverkets möjligheter att hindra att t.ex. narkotika, vapen och explosiva varor kommer in i landet eller att restriktionsvaror förs ut ur landet.

Förslagen bedöms således få positiva effekter på brottsligheten och brottsbekämpningen.

18.4 Andra konsekvenser

18.4.1 Konsekvenserna för barn och för jämställdheten

Utredningens bedömning: Förslagen får inte några konsekvenser för barn eller för jämställdheten.

Skälen för utredningens bedömning: Det finns inga förslag som särskilt tar sikte på barn. Utredningen anser inte heller att några av förslagen indirekt får betydelse ur ett barnperspektiv. Utredningen

kan därför inte se att förslagen får några konsekvenser för barn. Förslagen är utformade så att de inte innebär olika konsekvenser för kvinnor och män. Förslagen bedöms inte heller på annat sätt påverka jämställdheten.

18.4.2 Konsekvenserna i övrigt

Utredningens bedömning: Förslagen berör inte kommunerna och får därmed inga konsekvenser för dem. Förslagen påverkar inte Tullverkets uppgifter under höjd beredskap eller totalförsvaret i övrigt. De får inte heller några andra konsekvenser av betydelse.

Skälen för utredningens bedömning: Utredningens förslag berör inte kommunerna. De påverkar inte heller Tullverkets uppgifter under höjd beredskap eller totalförsvaret i övrigt. Förslagen bedöms alltså inte få några konsekvenser i de avseendena. Enligt utredningens bedömning medför förslagen inte heller några andra konsekvenser av det slag som anges i 14–15 a §§ kommittéförordningen som inte redan har kommenterats.

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

9 kap.

6 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar straffansvar för utförselhäleri och grovt utförselhäleri. Regleringen har utformats med 6 § som förebild. Paragrafen har behandlats i avsnitt 15.6.

Utförselhäleri är en särskild form av häleri. Ansvar för brottet träffar enligt *första stycket* den som, på ett sätt som är ägnat att försvåra ett återställande, tar befattning med något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott i syfte att föra det ur landet. Straffskalan för brottet är fängelse i högst två år.

För straffansvar förutsätts att någon tar befattning med något som skäligen kan antas vara frånhänt annan genom brott. Med "befattning" avses detsamma som i 6 § första stycket 1. Även uttrycket "något", dvs. den egendom som utgör brottsobjektet, avser detsamma som i den bestämmelsen. Befattningen kan t.ex. bestå i att transportera, gömma, förvara, överlämna, omarbeta, paketera eller reparera egendomen. Det kan också handla om andra fysiska åtgärder, exempelvis att ta emot egendomen vid köp eller byte eller som gåva eller pant. Befattningen kan även bestå i att skaffa sig besittning av föremålet utan att själv ta fysisk befattning med det. Ett exempel är att någon tar emot nycklar till ett låst utrymme där stöldgods förvaras. De relevanta förbrotten är desamma som vid sakhäleri enligt 6 §. Något förbrott behöver emellertid inte styrkas. Det räcker att egendomen – objektivt sett – skäligen kan antas vara frånhänd annan genom brott. Med det avses detsamma som motsvarande uttryck i 6 § andra stycket. Faktorer som kan vara relevanta att beakta är t.ex. egendomens art, mängd, utseende och pris. Även omständigheterna

kring befattningen kan bidra till att det skapas en totalbild av att egendomen har frånhänts annan genom brott (jfr NJA II 1980 s. 14). Att det rör sig om ett flertal elektronikföremål som inte är förpackade i sina originalförpackningar, en mängd smycken eller klockor eller båtmotorer, bildelar, dyrbara fordon eller skogsmaskiner, som inte åtföljs av något kvitto eller andra handlingar som visar innehavarens rätt till dem, kan exempelvis tala i den riktningen. Liksom i fråga om sakhäleri förutsätts det att befattningen har varit ägnad att försvåra ett återställande. Det krävs inte att gärningen faktiskt har försvårat återställandet (NJA 1960 s. 522).

Det som särskiljer straffbestämmelsen från häleribrotten i övrigt är att det ska finnas ett syfte att föra ut egendomen ur landet. Om en person påträffas med stöldgods när han eller hon är på väg att lämna Sverige – exempelvis i kön till en avgående färja – bör ett sådant syfte i allmänhet vara enkelt att konstatera. Om personen påträffas med stöldgods längre in i landet – exempelvis när ett fordon stoppas för rutinkontroll eller när godset anträffas på en lagringsplats för stöldgods – kan syftet att föra ut godset ofta vara svårare att bevisa. Omständigheter som starkt kan tala för ett sådant syfte är om det finns bokade färjebiljetter till utlandet i personens namn eller om det finns e-post, sms eller liknande meddelanden som anger att personen inom kort ska lämna Sverige. Att personen är på väg i riktning mot ett färjeläge, brofäste eller annat gränsområde där bilfärjor eller fordon avgår till utlandet kan likaså vara en omständighet som talar för att syftet är att föra ut stöldgodset. Att personen har med sig en s.k. brobizz, dvs. en sändare för elektronisk betalning för överfart på Öresundsbron, kan också i någon mån tala i den riktningen. Omständigheterna vid gärningen ska vid en helhetsbedömning vara sådana att syftet att föra ut egendomen ur Sverige kan visas. Gärningen kan i annat fall innefatta brott enligt t.ex. 6 § första stycket 1 eller andra stycket.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt till samtliga brottsrekvisit.

Ansvar för grovt utförselhäleri regleras i *andra stycket*. Straffskalan för brottet är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I bestämmelsen ges exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett utförselhäleri ska anses vara grovt. Exempelificeringen motsvarar det som föreskrivs om grovt häleri i 6 § tredje stycket. Avsikten är att brottsbeteckningen grovt utförselhäleri ska förbehållas den från allmän synpunkt allvarligaste brotts-

ligheten. Hänsyn ska tas till samtliga omständigheter och en helhetsbedömning ska göras. Särskild vikt ska dock läggas vid sådana omständigheter som anges i straffbestämmelsen. Det som särskilt ska beaktas är om gärningen har avsett betydande värde, ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller annars varit av särskilt farlig art. Med det avses detsamma som i 6 § tredje stycket (se avsnitt 15.5.2 om kvalifikationsgrunderna för grovt häleri). Som har utvecklats i avsnitt 15.6.2 bör grovt utförelshäleri anses vara ett brott av sådan art att det finns en presumtion för fängelse.

Inskränkningarna i åklagares rätt att väcka åtal enligt 12 § gäller för de brott som regleras i paragrafen. Frågor om brottskonkurrens har behandlats i avsnitt 15.6.4.

7 §

Paragrafen reglerar ansvar för häleriförseelse. Paragrafen har behandlats i avsnitt 15.6.2.

Huvudfallet av häleriförseelse regleras i *första stycket*. Regleringen omfattar häleri enligt 6 § som är ringa. I paragrafen läggs brott som avses i 6 a § till. Det innebär att om ett brott enligt den paragrafen är ringa ska gärningsmannen dömas för häleriförseelse. Ett exempel på när gärningen är av så lindrig karaktär är om straffskalan för förbrottet är lägre än för häleri, t.ex. om den egendom som ska föras ut ur Sverige är ett föremål som tillgripits genom ringa stöld. Påföljden för brottet är böter eller fängelse i högst sex månader.

I *andra stycket* görs endast en språklig ändring.

11 §

I paragrafen behandlas osjälvständiga brottsformer av vissa av de brott som regleras i kapitlet. Den har behandlats i avsnitt 15.6.3.

I *första stycket* läggs utförelshäleri och grovt utförelshäleri till. Ändringen innebär att försök, förberedelse och stämpling till de brotten kriminaliseras.

Andra stycket är oförändrat.

19.2 Förslaget till lag om ändring i skattebrottslagen (1971:69)

1 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Den har behandlats i avsnitt 16.4.1.

Första stycket är oförändrat.

I *andra stycket punkten 1* läggs en hänvisning till, som en följd av att vissa brott flyttats från lagen (2000:1225) om straff för smuggling till tullagen (2016:253). *Punkterna 2 och 3* är oförändrade.

Tredje stycket är oförändrat.

19.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:1065) om visst stöldgods m.m.

1 §

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Den har behandlats i avsnitt 16.4.3.

I *första stycket* anges i fem punkter vilken egendom som får tas i förvar enligt lagen. *Punkterna 1 och 2* är oförändrade och *punkten 3* ändras endast redaktionellt. I *punkten 4*, som är ny, föreskrivs att egendom som varit föremål för utförselhäleri eller grovt utförselhäleri får tas i förvar. Det kan bli aktuellt om det har visat sig vara mer eller mindre omöjligt att spåra ägaren av egendomen, t.ex. om det är fråga om stöldgods som saknar märkning. Även egendom som har varit föremål för en osjälvständig form av brotten, dvs. försök, förberedelse och stämpling, omfattas av regleringen. *Punkten 5*, som motsvarar tidigare punkten 4, ändras endast redaktionellt.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

19.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m.

5 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten för brottsbekämpande myndigheter att under vissa förutsättningar behålla egendom som har förklarats förverkad. Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.6.2.

I en förundersökning får beslag användas bl.a. i syfte att säkra förverkande. En tulltjänsteman har samma rätt som en polisman att enligt 27 kap. 4 § rättegångsbalken ta egendom i beslag. I *första stycket* föreskrivs att sådan egendom som är förverkad får behållas av den brottsbekämpande myndigheten om egendomen behövs för något av de två ändamål som anges. Med förverkad egendom avses att det finns ett förverkandebeslut som har fått laga kraft. Det krävs ett särskilt beslut av myndigheten för att egendomen ska få behållas. Ett sådant beslut ska vara tidsbegränsat, men ett nytt beslut kan meddelas innan det föregående beslutet har löpt ut, om myndigheten fortfarande har behov av att använda egendom för något av de i lagen angivna ändamålen.

För att möjliggöra för de brottsbekämpande myndigheterna att behålla även vissa föremål som kräver särskilt tillstånd för innehav görs ändringar i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. De närmare bestämmelserna om besluten regleras i förordning. Det kan emellertid finnas annan lagstiftning som reglerar möjligheten att behålla viss förverkad egendom. Ett exempel är lagen (1991:680) om kontroll av narkotika med tillhörande förordning. Om det finns avvikande bestämmelser gäller i stället den regleringen.

Det ena tillåtna ändamålet för att behålla egendomen är att den behövs för utbildning av sökhundar eller personal. För träningen av sökhundar krävs det normalt material som håller viss kvalitet. För att ta vapen, ammunition och sprängmedel som exempel behöver hundekipage ha tillgång till material som är aktuellt. Är det fråga om kemiskt framställda substanser som t.ex. dopningsmedel kan hundarna behöva ha tillgång till olika framställningar. De brottsbekämpande myndigheternas personal kan behöva tillgång till förverkad

egendom för att lära sig att känna igen vissa typer av varor eller för att förbättra sin förmåga att leta efter gömda varor.

Det andra tillåtna ändamålet för att behålla egendomen är att den behövs för forensiska ändamål. Med det avses sådan jämförande undersökning som görs av Polismyndighetens nationella forensiska centrum eller Tullverkets laboratorium. Laboratorierna kan bl.a. behöva jämförelsematerial för att fastställa om narkotika eller andra substanser tillhör en viss sändning eller kommer från en viss plats. Referenssamlingar kan också behövas och det täcks av det forensiska ändamålet.

I *andra stycket* upplyses om att det finns särskilda bestämmelser om innehav av viss egendom i lagen om kontroll av narkotika, lagen om förbud mot vissa dopningsmedel och lagen om brandfarliga och explosiva varor.

6 §

I paragrafen anges hur egendom som varken har sålts i förtid enligt 4 §, oskadliggjorts enligt 5 § eller tagits om hand enligt 5 a § ska hanteras. Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.6.2.

Paragrafen föreskriver att förverkad egendom som huvudregel ska försäljas. En hänvisning till den nya paragrafen, 5 a §, läggs till. Den innebär att egendom som genom ett särskilt beslut har behållits av en brottsbekämpande myndighet undantas från kravet på försäljning. Paragrafen har också moderniserats språkligt.

11 §

Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 12.6.4, innehåller bemyndiganden.

Det *första stycket* består av tre punkter. *Punkterna 1* och *2* är oförändrade i sak. I punkten *2* görs en språklig ändring. *Punkten 3*, som är ny, anger att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela föreskrifter om hanteringen av sådan egendom som kräver särskild förvaring. Det kan exempelvis vara fråga om skjutvapen och ammunition.

I *andra stycket*, som är nytt, bemyndigas regeringen att meddela närmare föreskrifter om vilka myndigheter som får ta om hand egen-

dom enligt 5 a §, när sådan egendom ska förstöras och vad som i övrigt ska gälla för sådan egendom.

19.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel

2 §

Paragrafen anger vilka inskränkningar som gäller i fråga om hanteringen av sådana medel som räknas upp i 1 § lagen. Den har behandlats i avsnitt 12.6.2.

Det *första stycket* är oförändrat.

Det *andra stycket*, som är nytt, föreskriver att en myndighet som har pekats ut av regeringen har rätt att inneha sådana medel som anges i första stycket. Det gäller bara om det är fråga om egendom som är förverkad och om medlet behövs för utbildningsändamål eller forensiska ändamål. Med att egendomen är förverkad avses att ett förverkandebeslut har fått laga kraft. Dessutom krävs det ett särskilt beslut, se kommentaren till 5 a § lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegods m.m. Genom det bemyndigande som finns i 11 § andra stycket den lagen kan regeringen ange vilka myndigheter som får behålla sådan förverkad egendom som avses i 5 a § lagen.

19.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

4 b §

Paragrafen anger ett undantag från rätten till ersättning från insättningsgarantin om kravet avser tillgångar som har varit föremål för bl.a. häleribrott. Den har behandlats i avsnitt 16.4.4.

I *första stycket* anges att ett krav avseende tillgångar som enligt en lagakraftvunnen dom har varit föremål för häleri eller häleriförseelse enligt 9 kap. 6 eller 7 § brottsbalken eller vissa angivna brott enligt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, inte ger rätt till

ersättning från insättningsgarantin. Utförelsehäleri enligt 9 kap. 6 a § brottsbalken läggs till i paragrafen.

Andra stycket är oförändrat.

19.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter

2 kap.

Förtida förstöring

17 §

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten att i förtid förstöra egendom som har omhändertagits enligt lagen och som kan komma att förverkas. Regleringen har utformats med 24 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling som förebild. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.1.8 och 16.1.9.

Ibland kan det uppstå behov av att förstöra omhändertagen egendom, trots att det ännu inte finns något slutligt beslut om förverkande av den. Förevarande paragraf reglerar möjligheten att göra det. Sådan egendom får, enligt *första stycket*, förstöras om det skäligen kan antas att den kan komma att förverkas enligt 2 kap. 5, 6, 7 eller 14 §, i avvaktan på beslut om förverkande. Skäligen kan antas innebära att det ska finnas objektiva skäl som pekar på att ett beslut om administrativt förverkande kommer att fattas. I tre punkter anges alternativa grunder för förstöring. Enligt *punkten 1* krävs det att egendomen inte kan vårdas utan fara för att den förstörs. Det kan t.ex. vara fråga om egendom med begränsad hållbarhet, som öl eller vin i s.k. bag-in-box, eller egendom som kräver särskild förvaring som Tullverket inte kan erbjuda.

Förtida förstöring får, enligt *punkten 2*, även beslutas om vården av egendomen är förenad med alltför stora kostnader. Det bör krävas att mycket stora extrakostnader kan förutses för att den punkten ska vara tillämplig. Ett exempel kan vara att det krävs en dyrbar specialförvaring som måste anförtros åt en extern part. Det kan vara fallet om en exklusiv samling av mycket dyrbara viner har omhändertagits.

Den tredje grunden för förtida förstöring, som anges i *punkten 3*, är att det annars finns särskilda skäl. Det kan t.ex. vara fråga om varor som läcker ur sitt emballage och därigenom vållar arbetsmiljöproblem eller skapar särskilda risker för brand eller explosion.

Beslut om förtida förstöring får meddelas av antingen tullåklagare eller av någon annan befattningshavare som Tullverket särskilt har förordnat för uppgiften.

I *andra stycket* föreskrivs att en vara, som inte kan vårdas utan risk för att den förstörs, får förstöras även om det inte skäligen kan antas att den kan komma att förverkas. Det gäller dock bara om vården av varan vållar allvarliga arbetsmiljö- eller säkerhetsproblem. Det kan exempelvis vara fråga om läckande diesel, som medför risk för brand eller explosion, eller varor med ohyra.

18 §

Paragrafen reglerar rätten till ersättning om omhändertagen egendom har förstörts enligt 17 § och det senare inte meddelas något beslut om förverkande. Regleringen har utformats med 24 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling som förebild. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.1.10.

Ägaren till egendomen har enligt paragrafen rätt till ersättning med skäligt belopp om omhändertagen egendom har förstörts utan att det i efterhand har fattats något beslut om förverkande. Det kan t.ex. bero på att det har visat sig att det inte fanns tillräcklig grund för förverkande eller att Tullverkets beslut om förverkande har ändrats efter överklagande. Även annan rättsinnehavare, t.ex. någon som har panträtt i egendomen, har rätt till sådan ersättning.

När det gäller ersättningens storlek bör allmänna principer för hur skälig ersättning beräknas tillämpas.

5 kap.

1 §

Paragrafen reglerar ansvar för olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor. Den har behandlats i avsnitt 16.4.1.

I *första stycket* läggs en hänvisning till, som en följd av att vissa brott flyttas från lagen (2000:1225) om straff för smuggling till tulllagen (2016:253). Det innebär ingen ändring i sak. I övrigt är stycket oförändrat.

Andra stycket är oförändrat.

19.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:158) om investerarskydd

14 §

Paragrafen innehåller ett undantag från rätten till ersättning från investerarskyddet, om en investerares krav avser tillgångar som varit föremål för bl.a. häleribrott. Den har behandlats i avsnitt 16.4.4.

Det föreskrivs i paragrafen att ett krav avseende tillgångar som enligt en lagakraftvunnen dom har varit föremål för brott enligt 9 kap. 6 eller 7 § brottsbalken eller 3, 4, 5 eller 6 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, inte ger rätt till ersättning från investerarskyddet. Ändringen innebär att utförelsehäleri enligt 9 kap. 6 a § brottsbalken läggs till i paragrafen.

19.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

2 §

I paragrafen anges dels när en vara ska anses ha förts in i eller ut ur Sverige, dels vad som avses med några uttryck som används i lagen. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

Första stycket är oförändrat.

I *andra stycket* är *punkterna 1–3* oförändrade. Uttrycket tullbehandling i *punkten 4* omfattar olika åtgärder som en vara enligt tulllagstiftningen kan bli föremål för när varan förs in i eller ut ur Sverige. Bestämmelsen ändras på så sätt att tullbehandling omfattar varor som ska vara i tillfällig lagring, oberoende av om de ska förvaras i en anläggning för tillfällig lagring eller på någon annan plats. Med tillfällig lagring avses enligt artikel 5.17 i tullkodexen den situation där icke-unionsvaror tillfälligt lagras under tullövervakning under

perioden från det att varornas ankomst har anmälts till tullen till dess att varorna har hänförs till ett tullförfarande eller återexport. Det görs även språkliga och redaktionella ändringar i punkten.

6 §

Paragrafen reglerar ansvar för narkotikasmuggling. Den har behandlats i avsnitt 8.2.

Straffansvar för narkotikasmuggling av normalgraden regleras i *första stycket*. I en ny andra mening införs en särskild straffskala för smuggling av narkotika som är avsedd att säljas. Straffskalan för sådana brott är fängelse i lägst sex månader och högst tre år.

Genom kravet på att narkotikan ska vara avsedd att säljas begränsas tillämpningsområdet för den särskilda straffskalan till sådana former av överlåtelser som typiskt sett sker i vinningssyfte. Det omfattar att den insmugglade narkotikan är avsedd att överlåtas även mot annan egendom än pengar, t.ex. en värdefull klocka. Andra former av överlåtelser, t.ex. om narkotikan är avsedd att överlåtas till vänner utan vederlag eller om det är fråga om ett samköp av narkotika mellan flera missbrukare, faller däremot utanför tillämpningsområdet för den strängare straffskalan. Narkotikan kan vara avsedd att säljas exempelvis genom gatuförsäljning eller via en hemsida på internet, via telefon eller via sms. Det saknar betydelse vilket syfte som gärningsmannen har med den avsedda försäljningen. Även de fall där narkotikan är avsedd att säljas för att gärningsmannen ska kunna finansiera sitt eget missbruk omfattas därmed av den särskilda straffskalan. Den förväntade vinningen saknar betydelse vid bedömningen av om gärningen har varit ägnad att ge ekonomisk vinning. Det är tillräckligt att den avsedda överlåtelser vid en objektiv bedömning har sådan karaktär att den kan förväntas innebära ekonomisk vinning för att den särskilda straffskalan ska bli tillämplig. Det behöver inte heller vara gärningsmannen som ska beredas ekonomisk vinning utan det kan vara någon annan, t.ex. hans eller hennes uppdragsgivare (jfr prop. 2022/23:53 s. 153).

Straffansvar för ringa narkotikasmuggling regleras i *andra stycket*. Där föreskrivs att om brottet är ringa döms för ringa narkotikasmuggling till böter eller fängelse i högst sex månader. Bestämmelsen ändras genom att det anges att den regleringen inte gäller om

gärningen omfattas av första stycket andra meningen. Ändringen innebär att smuggling av narkotika som är avsedd att säljas inte kan bedömas som ringa narkotikasmuggling, oavsett sort och mängd narkotika eller omständigheterna i övrigt kring gärningen. Varken böter eller fängelsestraff kortare än sex månader kan alltså dömas ut som påföljd för gärningar av denna typ, om inte någon särskild regel, som i det enskilda fallet tillåter straffmätning under minimistraffet, är tillämplig. Någon ändring i övrigt vad avser tillämpningsområdet för det ringa brottet är inte avsedd.

Tredje och fjärde styckena är oförändrade.

12 §

Paragrafen reglerar ansvar för olovlig befattning med smuggelgods. Den har behandlats i avsnitt 16.4.1.

Första stycket ändras till följd av att tullbrott inte längre kan vara ett förbrott till olovlig befattning med smuggelgods. Olovlig befattning med en vara som har varit föremål för tullbrott regleras numera i 5 kap. 5 § tullagen (2016:253) under brottsbeteckningen olovlig befattning med tullpliktig vara.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

13 §

Paragrafen reglerar ansvar för grov olovlig befattning med smuggelgods. Den har behandlats i avsnitt 16.4.1.

Första stycket är oförändrat.

I *andra stycket* slopas en av de särskilda grunderna för när brottet ska bedömas som grovt. Det är en följd av att regleringen om tullbrott flyttas till 5 kap. 1 § tullagen (2016:253). Det görs även en språklig ändring.

14 §

I paragrafen finns bestämmelser om försök, förberedelse och stämpling till vissa av de brott som regleras i lagen. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.4.1.

I paragrafen tas tullbrott och grovt tullbrott bort. Det är en följd av att bestämmelserna om de brotten flyttas till tullagen (2016:253). Motsvarande reglering finns i 5 kap. 9 § tullagen. I övrigt är paragrafen oförändrad.

15 §

I paragrafen finns bestämmelser om frivillig rättelse. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.4.1.

Första meningen är oförändrad. Andra meningen slopas som en följd av att regleringen om tullbrott flyttas till tullagen (2016:253). En motsvarande bestämmelse finns i 5 kap. 10 § tullagen.

31 §

I paragrafen finns bestämmelser om åtalsprövning. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.4.1.

I *första stycket* upphävs *punkten 2* om åtalsprövning vid tullbrott eller tullbrott som är ringa, eller försök till sådant brott, eller vårdslös tullredovisning, eftersom regleringen om de brotten flyttas till tullagen (2016:253). En motsvarande bestämmelse finns numera i 5 kap. 11 § tullagen. Det görs även en redaktionell ändring. I övrigt är stycket oförändrat.

I *andra stycket* görs endast en språklig ändring.

31 a §

Paragrafen, som är ny, anger när åklagaren inte får inleda ett straffrättsligt förfarande i fråga om en viss felaktighet eller passivitet. Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 10.3.2, har utformats med 13 b § skattebrottslagen (1971:69) som förebild.

I paragrafen föreskrivs att om Tullverket har beslutat att ta ut sanktionsavgift enligt 5 kap. tullagen (2016:253) av en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den felaktighet eller passivitet som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift. Om Tullverket har beslutat om sanktionsavgift, får åklagaren alltså

inte besluta om någon av de nämnda åtgärderna. Det som anges i paragrafen om åklagare gäller även sådana särskilda befattningshavare vid Tullverket (tullåklagare) som avses i 32 § (se 9 kap. 1 § förslaget till tullbefogenhetslag i SOU 2022:48). Genom regleringen förhindras att samma fysiska person prövas avseende exempelvis smuggling och sanktionsavgift i olika förfaranden. En motsvarande bestämmelse finns i 5 kap. 37 § tullagen. För en närmare beskrivning, se kommentaren till den paragrafen.

19.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

16 §

I paragrafen föreskrivs krav på tillstånd för att hantera, överföra, importera eller exportera explosiva varor eller i större mängd hantera brandfarliga varor. Paragrafen har behandlats i avsnitt 12.6.2.

Första och andra styckena är oförändrade.

Det *tredje stycket*, som är nytt, föreskriver att en myndighet som har pekats ut av regeringen har rätt att inneha sådana varor som anges i första stycket. Det gäller bara om det är fråga om egendom som är förverkad och om medlet behövs för utbildningsändamål eller forensiska ändamål. Med att egendomen är förverkad avses att ett förverkandebeslut har fått laga kraft. Dessutom krävs det ett särskilt beslut, se kommentaren till 5 a § lagen (1974:1066) om förfarande med förverkad egendom och hittegoods m.m. Genom det bemyndigande som finns i 11 § andra stycket den lagen kan regeringen ange vilka myndigheter som får behålla sådan förverkad egendom som avses i 5 a § lagen.

19.11 Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)

1 kap.

3 §

Paragrafen anger vad som avses med några uttryck som används i lagen. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

I *första stycket* läggs uttrycket tullbehandling till. Det är en följd av att bestämmelserna om tullbrott, där uttrycket förekommer, flyttas från lagen (2000:1225) om straff för smuggling till förevarande lag. Uttrycket har samma innebörd som motsvarande bestämmelse i 2 § andra stycket 4 lagen om straff för smuggling. Tillämpningsområdet utvidgas något, se kommentaren till den paragrafen.

Med tullbehandling avses olika åtgärder som en vara enligt tullagstiftningen kan bli föremål för när varan förs in till eller ut från Sverige. Att tullbehandling knyter an till tullagstiftningen innebär att en vara kan bli föremål för tullbehandling när den förs in i Sverige från en plats utanför EU:s tullområde eller när en vara förs ut ur Sverige till en sådan plats. De åtgärder som avses är att varan enligt tullagstiftningen ska vara i tillfällig lagring, hänföras till ett tullförfarande, återexporteras eller bli föremål för åtgärder enligt 3 kap. 6 § förslaget till tullbefogenhetslag (se SOU 2022:48 s. 47 och 840 f.). Åtgärder enligt den paragrafen kan aktualiseras om en icke-unionsvara, som inte är underkastad ett tullförfarande, förs in till Sverige från en plats inom EU:s tullområde. Stycket är i övrigt oförändrat.

Andra stycket är oförändrat.

5 kap. Straff och andra sanktioner

Straff

Tullbrott

1 §

Paragrafen reglerar ansvar för tullbrott. Den motsvarar tidigare 8 § första, andra och fjärde styckena lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

Tullbrott innefattar enligt *första stycket* att någon i samband med införsel eller utförsel agerar på ett otillåtet sätt och därigenom ger upphov till fara för att tull eller avgift undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas i samband med införsel till eller utförsel från Sverige. Vad som avses med det svenska tullområdet definieras i 1 kap. 3 §. Det som sägs i bestämmelsen om tull gäller enligt 1 kap. 2 § även annan skatt än tull som ska tas ut för varor vid import och som ska betalas till Tullverket. Straffskalan för brottet är böter eller fängelse i högst två år.

Regleringen i första stycket omfattar enbart införsel. Bestämmelsen avser dels att någon underlåter att anmäla en vara till tullbehandling, dels att någon vid tullbehandling lämnar en oriktig uppgift eller underlåter att lämna en föreskriven uppgift. Vad som avses med tullbehandling definieras i 1 kap. 3 §. Om en tulldeklaration ges in i ett annat EU-land med stöd av ett tillstånd för centraliserad klarering enligt artikel 179 i tullkodexen gäller förevarande stycke avseende sådana uppgifter som anges i 2 kap. 2 a § andra stycket. Det innebär att tullbrott i fråga om skatt även ska anses uppkomma avseende de uppgifter som har lämnats i tulldeklarationen i det andra EU-landet och som Tullverket behöver för att kunna besluta om skatten (jfr prop. 2021/22:23 s. 78). Vid centraliserad klarering uppkommer tullskulden och skyldigheten att deklarerat importen i tullhänseende i det andra EU-landet. Ett undandragande av tull ska då hanteras av det landet. Skyldighet att betala mervärdesskatt och punktskatter uppkommer emellertid här i landet och hanteras därför i Sverige. Motsvarande skatteundandragande när både tull och skatt undandras i Sverige bestraffas som tullbrott enligt förevarande stycke (prop. 2021/22:23 s. 78).

Regleringen i *andra stycket* omfattar tre punkter. Den reglerar, utöver sådant undandragande som anges i första stycket, också att tull eller avgift felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas. I *punkten 1* straffbeläggs att någon handlar på motsvarande sätt som i första stycket i samband med utförsel av en vara. Bestämmelsen omfattar också att någon förfogar över en utförd vara i strid med vad som förutsatts vid den tullbehandling som ägt rum med anledning av utförseln. Regleringen i *punkten 2* avser att någon under pågående tullbehandling förfogar över en införd vara i strid med det som gäller för tullbehandlingen. I *punkten 3* straffbeläggs det fallet att någon

bryter mot villkor för befrielse från eller nedsättning av skatt eller avgift.

I *tredje stycket* föreskrivs att paragrafen är tillämplig endast i fråga om sådan tull och sådana avgifter som Tullverket ska besluta. Det gäller även annan skatt än tull som ska betalas till Tullverket.

Ansvar enligt paragrafen förutsätter att skyldigheten att betala tull, skatt eller avgift har förelegat i det enskilda fallet. Det är alltså inte tillräckligt att varan tillhör ett varuslag för vilket tull, annan skatt eller avgift ska betalas i anledning av införsel eller utförsel (prop. 1999/2000:124 s. 127).

Att paragrafen knyter an till tullbehandling enligt 1 kap. 3 § innebär att paragrafen blir tillämplig i samma utsträckning som tullagstiftningen (prop. 1999/2000:124 s. 128). Paragrafen omfattar alltså situationer när en vara förs in från eller ut till en plats utanför EU, dvs. en plats utanför EU:s tullområde eller skatteområden (s.k. tredjelandstrafik). Tillämpningsområdet omfattar även det fallet att en icke-unionsvara transiteras från en plats utanför EU via ett annat EU-land till Sverige. Paragrafen kan också bli tillämplig när en icke-unionsvara, som inte är underkastad ett tullförfarande, förs in till Sverige från en plats inom EU:s tullområde (jfr prop. 1999/2000:124 s. 128). Som exempel kan nämnas att en vara smugglas från Belarus via Polen till Sverige. Att tullagstiftningen, och därmed regleringen i förevarande paragraf, då blir tillämplig följer av 3 kap. 1 § tullagen (3 kap. 6 § förslaget till tullbefogenhetslag, se SOU 2022:48 s. 47).

Ansvar för brottet förutsätter uppsåt. Allmänna uppsåtsregler är tillämpliga. För att någon ska fällas till ansvar enligt första stycket för att ha lämnat en oriktig uppgift krävs att gärningsmannens uppsåt täcker att uppgiften är oriktig. Uppsåtsreglerna bör även medföra att gärningsmannen i princip ska ha insett effekten av den oriktiga uppgiften, dvs. faran för att tull, annan skatt eller avgift skulle undandras, felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas. Det torde emellertid inte krävas att gärningsmannen har en exakt uppfattning om storleken av det belopp som det allmänna riskerar att gå miste om eller full klarhet om vilka tullar, skatter eller avgifter som kan påverkas av hans eller hennes handlande eller underlåtenhet (se prop. 1999/2000:124 s. 80 f.).

Tullbrott, och försök till tullbrott, omfattas av åtalsprövningsregeln i 11 §.

Paragrafen kommenteras utförligt i prop. 1999/2000:124 s. 127 f. Där behandlas bl.a. frågor om brottskonkurrens.

2 §

Paragrafen reglerar ansvar för ringa tullbrott. Den motsvarar tidigare 9 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, med den ändringen att en särskild brottsbeteckning, ringa tullbrott, införs. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

Bedömningen av om ett tullbrott är ringa bör göras främst med utgångspunkt i storleken av det belopp som undandragits eller felaktigt tillgodoräknats eller återbetalats. Omständigheterna kring införseln eller utförseln kan emellertid vara sådana att gärningen bör bedömas som tullbrott av normalgraden även om det undandragna (eller tillgodoräknade eller återbetalade) beloppet är så lågt att gärningen med hänsyn tagen enbart till det skulle ha bedömts som ett ringa brott (prop. 1999/2000:124 s. 137). Straffet för ringa tullbrott är penningböter.

Brottet omfattas av åtalsprövningsregeln i 11 §.

3 §

Paragrafen reglerar ansvar för grovt tullbrott. Den motsvarar tidigare 10 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

I *första stycket* föreskrivs att om ett brott som avses i 1 § är att anse som grovt döms för grovt tullbrott. För att 1 § ska vara tillämplig ska alltså de objektiva rekvisiten i den paragrafen vara uppfyllda och uppsåt ska föreligga. Straffskalan för brottet är fängelse lägst sex månader och högst sex år.

I *andra stycket* ges exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett tullbrott ska anses vara grovt. Exemplifieringen motsvarar i stort sett det som föreskrivs i 4 § skattebrottslagen (1971:69) om grovt skattebrott. Avsikten är att brottsbeteckningen grovt tullbrott ska förbehållas den från allmän synpunkt allvarligaste brottsligheten. Hänsyn ska tas till samtliga omständigheter och en helhetsbedömning ska göras. Särskild vikt ska dock läggas vid sådana omständigheter som anges i straffbestämmel-

sen (prop. 1999/2000:124 s. 138, jfr även prop. 1995/96:170 s. 110 angående grovt skattebrott). Det som särskilt ska beaktas är om gärningen rört mycket betydande belopp, om gärningsmannen använt falska handlingar eller vilseledande bokföring, om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. De omständigheterna kommenteras utförligt i prop. 1999/2000:124 s. 137 f. Där behandlas även frågor om brottskonkurrens.

4 §

Paragrafen reglerar ansvar för vårdslös tullredovisning. Den motsvarar tidigare 11 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

I *första stycket* föreskrivs att den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 1 §, döms för vårdslös tullredovisning. Det är alltså fråga om den oaktsamma formen av tullbrott. Straffskalan för vårdslös tullredovisning är böter eller fängelse i högst två år.

Vad som ska anses utgöra grov oaktsamhet har behandlats i prop. 1999/2000:124 s. 84 f. Där anges bl.a. att i den mån en person skulle undgå ansvar för uppsåtligt brott på den grunden att personen inte har känt till en införsel- eller utförselrestriktion, bör han eller hon i regel anses ha varit grovt oaktsam genom att inte skaffa sig kännedom om restriktionen.

I *andra stycket* undantas från straffansvar sådana gärningar som visserligen har begåtts av grov oaktsamhet men som med hänsyn till omständigheterna ändå är att anse som ringa. Liksom när det gäller att avgöra om ett uppsåtligt brott är ringa (se kommentaren till 2 §) torde avgörande främst bli storleken av det skatte- eller avgiftsbelopp som undandragits eller felaktigt tillgodoräknats eller återbetalats (prop. 1999/2000:124 s. 140).

Brottet omfattas av den särskilda åtalsprövningsregeln i 11 §.

Olovlig befattning med tullpliktig vara

5 §

Paragrafen reglerar ansvar för olovlig befattning med tullpliktig vara. Den motsvarar delar av 12 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling i dess tidigare lydelse. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

Brottsbeteckningen olovlig befattning med tullpliktig vara är ny. Den straffbelagda gärningen motsvarar brottet olovlig befattning med smuggelgods när varan har varit föremål för tullbrott eller ett annat undandragandebrott enligt 1–4 §§. Olovlig befattning med smuggelgods har behandlats i prop. 1999/2000:124 s. 140 f. Det som har anförts där gör sig i tillämpliga delar även gällande i fråga om olovlig befattning med tullpliktig vara.

I *första stycket* straffbeläggs viss hantering av sådana varor som har varit föremål för undandragandebrott (s.k. efterföljande hantering). Ansvar förutsätter alltså att den vara som någon tagit befattning med har varit föremål för ett förbrott enligt 1–4 §§. Bestämmelsen är i princip tillämplig även om importskatten eller importavgiften har upphävts efter införseln utan att upphävandet getts retroaktiv verkan (prop. 1999/2000:124 s. 141). Den efterföljande hantering som är straffbelagd innefattar emballering, transport, förvaring, döljande, bearbetning, förvärv, överlåtelse och ingående av avtal om upplåtelse av panträtt. Uppräkningen är uttömmande. Det är alltså inte fråga om enbart en exemplifiering. Den som på något annat sätt hanterar en vara som varit föremål för undandragandebrott, exempelvis genom att använda den eller konsumera den, gör sig inte skyldig till brott enligt förevarande paragraf. Vad som avses med de olika förfarandena har behandlats utförligt i prop. 1999/2000:124 s. 141 f.

Ansvar enligt detta stycke förutsätter att gärningsmannen haft uppsåt. Uppsåtet måste omfatta både själva förfarandet och det förhållandet att varan har varit föremål för brott som avses i 1–4 §§. Om det inte kan bevisas att uppsåt föreligger, är det möjligt att gärningen kan medföra straffansvar enligt andra stycket (prop. 1999/2000:124 s. 143). Den som döms för förbrottet (t.ex. tullbrott) ska inte drabbas av ansvar även för den efterföljande hanteringen av varan. Det följer av allmänna straffrättsliga principer om lagkonkurrens som i detta fall innebär att förbrottet kan sägs konsumera den efterföljande hanteringen. Om det inte kan bevisas att den som brutit mot förevarande paragraf också har begått förbrottet, finns det ingenting

som hindrar att han eller hon fälls till ansvar för olovlig befattning med tullpliktig vara. På motsvarande sätt som gäller för häleribrott, utesluter en lagakraftvunnen dom avseende olovlig befattning med tullpliktig vara att den dömde sedan döms för förbrottet (jfr prop. 1999/2000:124 s. 143).

Straffskalan för brottet är böter eller fängelse i högst två år. Om förbrottet är ett uppsåtligt brott eller ett oaktsamhetsbrott bör inte vara avgörande för brottets straffvärde. Befattningens karaktär och den införda varans farlighet kan exempelvis vara väsentligare. Det kan alltså bli så att den som gjort sig skyldig till förbrottet får en lindrigare påföljd än den som i ett senare skede har tagit befattning med varan (prop. 1999/2000:124 s. 143). Ett exempel kan vara att någon säljer sanktionsvaror som olovligen har införts till Sverige.

Gärningen ska inte medföra ansvar om den är ringa med hänsyn till befattningen, omständigheterna kring denna, egendomens beskaffenhet och värde samt övriga omständigheter. Bedömningen bör grundas på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. I allmänhet bör särskild vikt läggas vid de omständigheter som anges i bestämmelsen. Strafffrihet bör förutsätta att helhetsbedömningen utmynnar i att gärningen i det enskilda fallet framstår som så bagatellartad att den inte bör medföra något straffansvar (prop. 1999/2000:124 s. 143).

Av *andra stycket* framgår att gärningsmannen ska dömas till böter om han eller hon inte inser men har skälig anledning att anta att varan varit föremål för brott. De objektiva rekvisiten för ansvar är desamma som enligt första stycket. Skillnaden ligger i det subjektiva rekvisitet. Enligt förevarande stycke krävs inte att gärningsmannen inser utan i stället att han eller hon "har skälig anledning att anta" att varan varit föremål för ett sådant förbrott som avses i första stycket. Uttrycket anger det mått av oaktsamhet rörande förbrottet som förutsätts för straffbarhet. Av betydelse är bl.a. under vilka omständigheter exempelvis ett förvärv har skett. Gärningsmannen måste dock ha uppsåt i förhållande till befattningen i sig (prop. 1999/2000:124 s. 144).

Gärningen ska inte medföra ansvar om den är ringa. I allmänhet bör det innebära att egendomens beskaffenhet eller värde i praktiken blir avgörande för om gärningen är att anse som ringa (prop. 1999/2000:124 s. 144).

Frågan om preskription har behandlats i prop. 1999/2000:124 s. 140 f.

6 §

Paragrafen reglerar ansvar för grov olovlig befattning med tullpliktig vara. Den motsvarar delar av 13 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling i dess tidigare lydelse. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

Brottsbeteckningen grov olovlig befattning med tullpliktig vara är ny. Den straffbelagda gärningen motsvarar brottet grov olovlig befattning med smuggelgods när varan har varit föremål för tullbrott eller annat brott enligt 1–4 §§. Grov olovlig befattning med smuggelgods har behandlats i prop. 1999/2000:124 s. 145 f. Det som har anförts där gör sig i tillämpliga delar även gällande i fråga om grov olovlig befattning med tullpliktig vara.

I *första stycket* anges att straffskalan för grov olovlig befattning med tullpliktig vara är fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

I *andra stycket* anges exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Det ska göras en helhetsbedömning av samtliga omständigheter. Vid bedömningen ska emellertid särskild vikt fästas vid sådana omständigheter som anges i bestämmelsen. Det som avses är om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, om gärningen avsett befattning med varor som varit föremål för brott varigenom tull eller avgift till mycket betydande belopp har undandragits det allmänna eller felaktigt återbetalats eller tillgodoräknats någon eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Det som sägs om tull gäller enligt 1 kap. 2 § även annan skatt som ska betalas till Tullverket. De olika omständigheterna kommenteras utförligt i prop. 1999/2000:124 s. 145 f. Exempelen knyter an till omständigheter som gör att ett tullbrott kan vara grovt. Det är emellertid av grundläggande vikt att förevarande bestämmelse tillämpas med utgångspunkt i såväl befattningen i sig som befattningen sedd i be-
lysning av förbrottet (prop. 1999/2000:124 s. 146).

Tullförseelse

7 §

Paragrafen reglerar ansvar för tullförseelse. Den motsvarar tidigare 5 kap. 2 §. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.4.

Enligt *första stycket* döms den för tullförseelse som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift i tullagstiftningen eller bryter mot viss annan, närliggande reglering. Straffet för tullförseelse är böter.

Det huvudsakliga tillämpningsområdet framgår av *punkten 1*. Det straffbara området omfattar alla de fall där någon bryter mot en föreskrift i tullagstiftningen (prop. 1999/2000:126 s. 159). Med tullagstiftning avses den omfattande reglering som anges i 1 kap. 3 §. Regleringen i förevarande bestämmelse har således ett brett tillämpningsområde. Ansvar enligt bestämmelsen kan exempelvis komma i fråga för en resande som vid införsel till Sverige underlåter att deklarerera en vara eller en lastbilschaufför som vid införseln underlåter att anmäla en vara till tullbehandling. Ett annat exempel är om någon i strid med tullagstiftningen för ut en vara som kan misstänkas omfattas av ett förbud mot utförsel ur landet. Tillämpningsområdet begränsas dock av att ansvar för tullförseelse enligt 8 § inte ska dömas ut om gärningen är belagd med straff i 1–6 §§. Detsamma gäller om gärningen är belagd med straff i brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller terroristbrottslagen (2022:666). Tullförseelse är alltså subsidiär i förhållande till t.ex. smuggling eller tullbrott. Det innebär att det i regel är mindre allvarliga överträdelse som leder till ansvar för tullförseelse. Tillämpningsområdet begränsas även av att allmänt åtal för tullförseelse enligt 12 § bara får väckas efter Tullverkets medgivande. Normalt döms ansvar ut genom att en tullåklagare utfärdar ett strafföreläggande som godkänns av den som har gjort sig skyldig till brottet.

I *punkten 2* straffbeläggs överträdelse av anmälningsskyldigheten i artikel 3 eller redovisningsskyldigheten i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672 av den 23 oktober 2018 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005. Hänvisningen till artiklarna är utformad så att den avser en viss angiven lydelse, s.k. statisk hänvisning.

Av *punkten 3* framgår att ansvar för tullförseelse även omfattar den som inte fullgör rapporteringsskyldigheten i artikel 18a.4–6 i rådets förordning (EG) nr 515/97 av den 13 mars 1997 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/1525. Hänvisningen till artikeln är statisk. Den underlåtenhet att fullgöra rapporteringsskyldighet som avses är en skyldighet för fraktförare att rapportera containerrörelser till tullmyndigheterna, Container Status Message (se Ändrade bestämmelser om tullsamarbete, prop. 2016/17:44, s. 41).

Av *andra stycket* framgår att ansvar för tullförseelse även döms ut om någon uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot vissa beslut som Tullverket har meddelat med stöd av tullagstiftningen. Det som avses är enligt *punkten 1* myndighetens beslut om skyldighet att föra anteckningar och lämna uppgifter om varor i vissa fall. Enligt *punkten 2* omfattas Tullverkets beslut om skyldighet i övrigt att lämna en uppgift eller handling till myndigheten. Regleringen är inte begränsad till vissa typer av uppgifter eller handlingar och har således ett brett tillämpningsområde. Enligt *punkten 3* omfattas även Tullverkets beslut om användning eller förbrukning av en icke-unionsvara.

I *tredje stycket* anges att det inte ska dömas till ansvar för tullförseelse i ringa fall. Genom bestämmelsen exkluderas överträdelse som är så bagatellartade att de inte bör leda till straffansvar.

8 §

I paragrafen, som motsvarar tidigare 5 kap. 3 §, föreskrivs att ansvar för tullförseelse inte ska dömas ut om gärningen är belagd med straff i 1–6 §§, brottsbalken, lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller terroristbrottslagen (2022:666). Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.4.

Se kommentaren till 7 § angående regleringen.

Försök, förberedelse och stämpling

9 §

I paragrafen, som motsvarar delar av 14 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling i dess tidigare lydelse, straffbeläggs olika former av ofullbordade uppsåtliga brott. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

Paragrafen föreskriver att för försök till tullbrott, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med tullpliktig vara döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detsamma gäller för förberedelse eller stämpling till grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med tullpliktig vara. Regleringen har kommenterats utförligt i prop. 1999/2000:124 s. 146 f. Vad som avses med försök, förberedelse och stämpling regleras i 23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Att ringa tullbrott, som i 2 § getts en särskild brottsbeteckning, inte anges i paragrafen innebär att försök till ringa tullbrott inte är kriminaliserat.

Tullagen innehåller inte någon bestämmelse om straffvärdet för försök, förberedelse eller stämpling. Det innebär att de allmänna principer som ligger till grund för bestämmelserna i brottsbalken gäller. Det är alltså av betydelse i vilken mån gärningsmannen har gjort vad som ankommit på honom eller henne för att brottet ska fullbordas, när brottet upptäcks. Ju mer så är fallet eller ju mer slumpbetonad upptäckten är, desto större skäl finns det att anse att gärningen har samma straffvärde som vid ett fullbordat brott (prop. 1999/2000:124 s. 146 f.).

Frivillig rättelse

10 §

Paragrafen, som motsvarar delar av 15 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling i dess tidigare lydelse, innehåller en bestämmelse om frivillig rättelse. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

Möjligheten till frivillig rättelse gäller den som vidtar en åtgärd som leder till att tull eller avgift som avses i 1–4 §§ kan påföras, tillgodoräknas eller återbetalas med rätt belopp. Även annan skatt som ska betalas till Tullverket omfattas enligt 1 kap. 2 §. Den som vidtar rättelsen ska inte dömas till ansvar enligt 1–6 §§. En frivillig rättelse leder till frihet från ansvar oberoende av när rättelsen görs. Det för-

utsätts emellertid att rättelsen verkliga är frivillig. Om rättelsen är en följd av att gärningsmannen exempelvis har förstått att han eller hon skulle komma att bli föremål för en brottsutredning kan frihet från ansvar inte komma i fråga (jfr prop. 1999/2000:124 s. 148).

Angående paragrafens förhållande till brottsbalken kan följande nämnas. I 23 kap. 3 § brottsbalken finns generella bestämmelser om strafffrihet vid försök, förberedelse och stämpling när någon frivilligt agerar så att brottet inte fullbordas. I samma paragraf finns en bestämmelse om strafffrihet för den som frivilligt förebygger brottslig användning av ett hjälpmedel. I 29 kap. 5 § brottsbalken finns vidare generella bestämmelser om att det vid straffmätningen särskilt ska beaktas att den tilltalade frivilligt har angett sig och att han eller hon efter förmåga har försökt att förebygga eller avhjälpa eller begränsa skadliga verkningar av brottet. Regleringen i 29 kap. 5 a § brottsbalken innebär att det vid straffmätningen även i skäligen omfattning ska beaktas om den tilltalade lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen av ett brott. Bestämmelserna är tillämpliga vid de brott som regleras i förevarande kapitel (jfr prop. 1999/2000:124 s. 148 f.).

Särskilda bestämmelser om åtal

11 §

Paragrafen, som delvis motsvarar 31 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling, innehåller en åtalsprövningsregel. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.3.2 och 10.3.

I *första stycket* föreskrivs en begränsning av möjligheterna att väcka åtal för tullbrott, ringa tullbrott eller vårdslös tullredovisning, om brottet kan föranleda sanktionsavgift enligt 14, 16 eller 17 §. Åtal får i ett sådant fall endast väckas om det är påkallat av särskilda skäl. Syftet med regleringen är att en straffrättslig prövning endast ska aktualiseras om den administrativa sanktion som kan komma att påföras gärningsmannen med anledning av gärningen framstår som en från allmän synpunkt otillräcklig reaktion (prop. 1999/2000:124 s. 178).

I sammanhanget bör regleringen i 34–37 §§, som är ett uttryck för förbudet mot dubbelprövning, noteras. Regleringen innebär att det antingen blir aktuellt med sanktionsavgift eller en prövning om

ansvar för brott. Det kan alltså inte bli fråga om dubbla sanktioner eller en andra prövning för samma gärning.

I *andra stycket* anges att bestämmelserna i första stycket även gäller talan om förverkande enligt 13 §.

12 §

I paragrafen, som motsvarar tidigare 5 kap. 4 §, anges att allmänt åtal för tullförseelse får väckas endast efter medgivande av Tullverket. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.4.

Regleringen innebär att en allmän åklagare måste vända sig till Tullverket innan han eller hon får väcka åtal eller utfärda strafföreläggande för tullförseelse.

Förverkande

13 §

I paragrafen regleras straffrättsligt förverkande. Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.3.2.

I paragrafen anges att bestämmelserna om förverkande i 16–18 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling gäller om en vara har varit föremål för brott enligt 1–6 eller 9 §. Det innebär att förverkandebestämmelserna ska tillämpas i fråga om brott enligt tullagen, dock inte tullförseelse. Paragrafen är en följd av att tullbrott och olovlig befattning med tullpliktig vara, som tidigare reglerades i lagen om straff för smuggling, har flyttats till tullagen. Regleringen innebär inte någon ändring i sak. En kommentar till förverkandebestämmelserna i smugglingslagen finns i prop. 1999/2000:124 s. 149 f.

Sanktionsavgift

När tull har undandragits

14 §

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, regleras sanktionsavgift när tull eller annan skatt har undandragits. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.4.1, 9.4.2 och 9.4.4.

Paragrafen har likheter med regleringen om tulltillägg i tidigare 5 kap. 5 § och regleringen om skattetillägg i 49 kap. 4 § skatteförfarandelagen (2011:1244). I paragrafen regleras emellertid en ny form av sanktionsavgift.

I *första stycket* anges de grundläggande förutsättningarna för att ta ut sanktionsavgift enligt förevarande paragraf. Att avgift ska tas ut innebär att regleringen är obligatorisk. Så snart de objektiva förutsättningarna är för handen ska frågan om sanktionsavgift aktualiseras, om inte 21 § är tillämplig.

Sanktionsavgift enligt *punkten 1* förutsätter att den som enligt tullagstiftningen är skyldig att ge in en skriftlig eller elektronisk tulldeklaration på något annat sätt än muntligen har lämnat en oriktig uppgift till ledning för ett beslut om fastställande av tull. Det som sägs om tull gäller enligt 1 kap. 2 § även annan skatt än tull som ska tas ut för varor vid import och som ska betalas till Tullverket. Sanktionsavgift kan alltså även aktualiseras i fråga om mervärdesskatt eller punktskatt som ska betalas till Tullverket. Vem som är skyldig att ge in en skriftlig eller elektronisk tulldeklaration och när skyldigheten att deklarerat inträder regleras i EU:s tullagstiftning. Om en tulldeklaration ges in i ett annat EU-land med stöd av ett tillstånd till centraliserad klarering enligt artikel 179 i tullkodexen gäller förevarande punkt avseende sådana uppgifter som anges i 2 kap. 2 a § andra stycket. Det innebär att sanktionsavgift i fråga om undandragen skatt även kan beslutas avseende uppgifter som har lämnats i tulldeklarationen i det andra EU-landet, om Tullverket behöver uppgifterna för att kunna besluta om skatten.

Vad som anses vara en oriktig uppgift framgår av 15 §. Sanktionsavgift kan bara tas ut av den som är skyldig att lämna en skriftlig eller elektronisk tulldeklaration. Oriktiga uppgifter som har lämnats i en muntlig tulldeklaration faller alltså utanför paragrafens tillämpningsområde. Det krävs dessutom att uppgiften har lämnats på något annat sätt än muntligen. Att muntliga uppgifter är undantagna innebär att det enbart är oriktiga uppgifter som lämnas skriftligen eller elektroniskt som kan leda till sanktionsavgift. En elektronisk uppgift kan exempelvis vara en uppgift som lämnas i en elektronisk deklaration eller på annat sätt via internet. Om en oriktig uppgift lämnas muntligen kan i stället straffrättsligt ansvar för exempelvis tullbrott eller tullförseelse aktualiseras. Kravet på att den oriktiga uppgiften ska vara lämnad till ledning för ett beslut om fastställande av tull in-

nebär att uppgiften ska ha betydelse för det beslut om tull som fattas i ärendet.

Den oriktiga uppgiften ska ha lämnats under förfarandet. Uppgifter i en tulldeklaration, uppgifter i svar på en förfrågan från Tullverket och uppgifter som lämnas till en revisor vid en tullrevision är exempel på uppgifter som har lämnats under förfarandet.

Enligt *punkten 2* ska sanktionsavgift tas ut av den som har underlåtit att deklarerat. Även i de fallen förutsätts att det föreligger en skyldighet enligt tullagstiftningen att ge in en skriftlig eller elektronisk tulldeklaration.

Av *andra stycket* framgår att sanktionsavgift även kan tas ut om den oriktiga uppgiften har lämnats i ett senare skede. Det gäller enligt *punkten 1* om uppgiften har lämnats i ett ärende hos Tullverket som avser omprövning, återbetalning eller eftergift av tull. Det gäller enligt *punkten 2* om uppgiften har lämnats i ett överklagat ärende om tull. I det senare fallet förutsätts att uppgiften inte har godtagits efter prövning i sak. Om uppgiften har godtagits när domstolen prövat målet i sak kan sanktionsavgift alltså inte tas ut. Den omprövning som görs av Tullverket enligt 6 kap. 4 § när ett beslut har överklagats omfattas inte av regleringen i *punkten 2*. I ett sådant ärende gäller i stället regleringen i *punkten 1*. Det innebär att det inte krävs att uppgiften har godtagits efter prövning i sak för att sanktionsavgift ska kunna tas ut. Även i de fall som anges i *andra stycket* förutsätts att den oriktiga uppgiften lämnats av någon som är skyldig att ge in en skriftlig eller elektronisk tulldeklaration, att uppgiften lämnats på något annat sätt än muntligen och att uppgiften lämnats till ledning för ett beslut om fastställande av tull eller annan skatt.

I *tredje stycket* anges en ytterligare förutsättning för sanktionsavgift enligt paragrafen. Sanktionsavgift ska endast tas ut om det klart framgår att tull eller annan skatt skulle ha undandragits det allmänna om, enligt *punkten 1*, den oriktiga uppgiften hade godtagits eller, enligt *punkten 2*, underlåtenheten att deklarerat inte hade upptäckts. Det innebär ett krav på att felaktigheten eller passiviteten skulle ha lett till undandragen uppbörd, om den inte hade upptäckts. Formuleringen "klart framgår" anger vilket beviskrav som gäller för påförande av sanktionsavgift. Beviskravet motsvarar visat eller styrkt på den gängse sannolikhetsskalan. Tullverket har bevisbördan för att förutsättningarna för att ta ut sanktionsavgift är uppfyllda.

Det kan i vissa fall hända att det finns förutsättningar för att ta ut sanktionsavgift på mer än en grund. Om sanktionsavgift ska tas ut enligt förevarande paragraf, men även 16 eller 17 § kan tillämpas, ska sanktionsavgift enligt förevarande paragraf ha företräde. Undantag kan göras enligt vad som föreskrivs i 16 § tredje stycket och 17 § andra stycket, se kommentaren till de paragraferna.

Sanktionsavgift enligt paragrafen förutsätter inte uppsåt eller oaktsamhet. Ansvaret är alltså strikt. Omständigheter som gör att avgiften enligt 21 § inte ska tas ut ska emellertid alltid beaktas. Även omständigheter som enligt 26 § kan leda till hel eller delvis befrielse från avgiften och regleringen i 34, 35, 37 och 38 §§ ska beaktas.

Sanktionsavgift kan tas ut av både fysiska och juridiska personer. Som utvecklats i avsnitt 9.7.2 kan avgiften emellertid förväntas träffa juridiska personer i avsevärt högre utsträckning än fysiska personer. Avsikten är inte att avgiften ska träffa fysiska personer som inte bedriver näringsverksamhet annat än i undantagsfall.

Hur sanktionsavgiftens storlek ska beräknas regleras i 18 §.

15 §

I paragrafen, som i huvudsak motsvarar tidigare 5 kap. 6 §, regleras vad som avses med oriktig uppgift. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.4.3.

Enligt *första stycket* ska en uppgift anses vara oriktig i två fall. I *punkten 1* anges att en uppgift är oriktig om det klart framgår att den är felaktig. Av *punkten 2* framgår att en uppgift även är oriktig om det klart framgår att en uppgift som ska lämnas till ledning för ett beslut om tull har utelämnats. Kravet på ”klart framgår” anger vilket beviskrav som gäller för att en uppgift ska anses vara oriktig. Tullverket har bevisbördan för att förutsättningarna för att ta ut sanktionsavgift är uppfyllda. Det som sägs om tull gäller enligt 1 kap. 2 § även annan skatt än tull som ska betalas till Tullverket.

Av *andra stycket* framgår när en uppgift inte ska anses vara oriktig. I *punkten 1* anges att en uppgift inte är oriktig om den tillsammans med övriga lämnade uppgifter utgör tillräckligt underlag för att Tullverket ska kunna upptäcka den felaktiga eller utelämnade uppgiften innan varan frigörs enligt artikel 194 i tullkodexen. Av bestämmelsen framgår att det ska vara fråga om uppgifter som faktiskt har läm-

nats till Tullverket innan varan frigörs. Normalt är det fråga om uppgifter som lämnas i tulldeklarationen. Uppgifterna behöver inte vara så fullständiga att de utan vidare kan läggas till grund för ett korrekt beslut. Tullverket kan exempelvis behöva ställa frågor till deklaran-ten eller begära in kompletterande uppgifter. Avsikten är alltså inte att styrkande handlingar ska behöva ges in till Tullverket i samband med deklarationen. De uppgifter som lämnas ska dock vara så konkreta att en felaktig eller utelämnad uppgift kan upptäckas. Ett exempel är om en deklarant har klassificerat en vara med en felaktig varukod. Den felaktiga uppgiften kan ändå anses vara riktig, om de uppgifter som deklaranten har lämnat är sådana att felet kan upptäckas. Deklaranten kan exempelvis ha förklarat sig vara osäker på klassificeringen och lämnat konkreta och rimliga uppgifter om att varan möjligen ska klassificeras med någon annan varukod. Om de uppgifterna tillsammans med de övriga uppgifter som lämnats till Tullverket utgör ett tillräckligt underlag för att den felaktiga klassificeringen ska kunna upptäckas innan varan frigörs är bestämmelsen tillämplig. Den felaktiga varukoden ska alltså i det fallet inte anses vara en oriktig uppgift, men Tullverket kan behöva begära in kompletterande uppgifter för att kunna klassificera varan rätt. Om den information som behövs för att upptäcka felet finns i ett underlag som deklaranten hänvisar till, men som inte ges in till Tullverket (exempelvis i en faktura eller frakthandling) är bestämmelsen inte tillämplig. Den felaktiga varukoden ska alltså i det fallet anses vara en oriktig uppgift.

Bestämmelsen är inte heller tillämplig om en felaktig eller ofullständig uppgift upptäcks vid en kontroll, om de uppgifter som lämnats inte utgör ett tillräckligt underlag för att felet också skulle ha kunnat upptäckas före frigörandet av varan. Även i det fallet ska uppgiften anses vara oriktig.

En uppgift ska enligt *punkten 2* inte heller anses vara oriktig om den uppenbart inte kan läggas till grund för ett beslut. Bestämmelsen avser främst de fall där uppgiften visserligen inte är riktig eller tillräcklig för att ett korrekt beslut ska kunna fattas, men uppgiften är så anmärkningsvärd att den ger upphov till en utredningsskyldighet för Tullverket (jfr prop. 2002/03:106 s. 233 angående motsvarande bestämmelse i skatteförfarandelagen).

När tullkontroll har försvårats

16 §

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, regleras sanktionsavgift när Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll har försvårats eller riskerat att försvåras. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.5.

I *första stycket* anges som en grundläggande förutsättning för sanktionsavgift enligt paragrafen att den som avgiften tas ut av har brutit mot en föreskrift enligt tullagstiftningen. Med tullagstiftning avses den reglering som anges i 1 kap. 3 §. Begreppet omfattar, utöver förevarande lag, bl.a. tullkodexen och de EU-förordningar som har antagits för att komplettera eller genomföra den samt tullförordningen (2016:287). Även Tullverkets föreskrifter (TFS 2016:2) om en tullordning (tullordningen) avses. Paragrafen har alltså ett brett tillämpningsområde. I tullagstiftningen föreskrivs skyldigheter bl.a. för den som är deklaratant, mottagare, fraktförare, operatör, tillståndshavare, importör eller exportör.

En sådan överträdelse som avses i paragrafen kan bara leda till sanktionsavgift om den har försvårat Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll. Uttrycket tullkontroll definieras i artikel 5.3 i tullkodexen.

Sanktionsavgift ska enligt *punkten 1* tas ut om överträdelsen har medfört att en vara undandragits från tullövervakning. Uttrycket tullövervakning definieras i artikel 5.27 i tullkodexen. Bedömningen av om överträdelsen har medfört att en vara undandragits från tullövervakning ska göras efter omständigheterna i det enskilda fallet. Ett exempel är om en vara har tagits ut från ett tullager i strid med tullagstiftningen och därefter försvunnit. Det har betydelse om den reglering som överträds är av sådant slag att en överträdelse typiskt sett leder till att en vara undandras från tullövervakning. Ett exempel är om ett fartyg avgår med exportvaror innan varorna har frigjorts för export. Normalt sett blir följderna av en sådan överträdelse att varorna undandras från tullövervakning. Detsamma gäller om skyldigheten att anmäla varor i samband med utförsel inte fullgörs. Överträdelser av det slaget innebär i allmänhet en stark indikation på att förutsättningarna för sanktionsavgift är uppfyllda. Hänsyn måste dock tas till omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt *punkten 2* ska sanktionsavgift också tas ut om överträdelsen på något annat sätt än som avses i punkten 1 har försvårat Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll. Det kan exempelvis handla om överträdelser som innebär att exportvaror har flyttats från den anvisade platsen innan varorna har frigjorts eller att varor som ankommit till EU:s tullområde inte har anmälts direkt vid ankomsten. Det kan också handla om överträdelser som innebär att ett förfarande för unionstransitering inte har avslutats på ett korrekt sätt, exempelvis om ankomsten av varorna inte anmälts eller om nödvändiga upplysningar inte lämnats. Överträdelser av det slaget innebär generellt sett att Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll försvåras. Omständigheterna i det enskilda fallet måste emellertid vara avgörande. Det är tillräckligt att överträdelsen har lett till att möjligheterna att genomföra tullkontroll har försvårats. För att en sanktionsavgift ska påföras krävs det alltså inte att en viss konkret tullkontroll faktiskt har försvårats.

Sanktionsavgift förutsätter inte uppsåt eller oaktsamhet. Ansvaret är alltså strikt. Omständigheter som gör att avgift enligt 21 § inte ska tas ut ska emellertid alltid beaktas. Även omständigheter som enligt 26 § kan leda till hel eller delvis befrielse från avgiften och regleringen i 34, 35, 37 och 38 §§ ska beaktas.

Avgiften kan tas ut av både fysiska och juridiska personer. Som påpekats i kommentaren till 14 § kan sanktionsavgiften emellertid förväntas träffa juridiska personer i avsevärt högre utsträckning än fysiska personer.

I *andra stycket* anges att sanktionsavgift bara ska tas ut om det klart framgår att en sådan föreskrift som avses i första stycket har överträtts. Det anger vilket beviskrav som gäller för att sanktionsavgift ska kunna tas ut. Beviskravet motsvarar visat eller styrkt på den gängse sannolikhetsskalan. Tullverket har bevisbördan för att förutsättningarna för att ta ut sanktionsavgift är uppfyllda.

Av *tredje stycket* framgår vilken sanktionsavgift som ska väljas i ett enskilt fall, om överträdelsen även kan leda till att sanktionsavgift tas ut enligt 14 §. Huvudregeln är att om en överträdelse som avses i första stycket leder till sanktionsavgift enligt 14 § (när tull har undandragits) ska sanktionsavgift enligt första stycket inte tas ut. Sanktionsavgift på grund av att tull har undandragits har alltså som utgångspunkt företräde framför sanktionsavgift enligt förevarande paragraf. Undantag från huvudregeln ska dock göras om det är

uppenbart att försvårandet av tullkontroll är allvarigare än undandragandet av tull. I så fall ska sanktionsavgift inte tas ut enligt 14 § utan enligt första stycket i förevarande paragraf. Ett exempel är om skyldigheten att deklarerat inte har fullgjorts. Den tull som undandragits som en följd av underlåtenheten kan vara förhållandevis låg. Samtidigt kan underlåtenheten ha inneburit att Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll har försvårats på ett allvarligt sätt. Det kan exempelvis röra sig om att Tullverkets möjligheter att kontrollera elektronik eller kemikalier eller andra varor där säkerhetsaspekter är viktiga har försvårats. Om försvårandet av möjligheterna att genomföra tullkontroll framstår som allvarigare än undandragandet av tull bör det övervägas om avsteg ska göras från huvudregeln. Bedömningen kan ofta göras med ledning av den sanktionsavgift som skulle ha fastställts på den ena eller andra grunden. Om skillnaden är betydande kan det finnas skäl att göra avsteg från huvudregeln. Det är emellertid inte meningen att Tullverket regelmässigt ska beräkna hur hög sanktionsavgiften skulle bli på mer än en grund. Kravet på att det ska vara uppenbart klargör att avsteg bara ska göras om omständigheterna talar tydligt för att försvårandet av tullkontroll är allvarigare. Det som sägs om tull gäller enligt 1 kap. 2 § även annan skatt som ska betalas till Tullverket.

Det framgår av 17 § andra stycket att sanktionsavgift enligt den paragrafen (när en skyldighet enligt ett tillstånd inte har fullgjorts) normalt ska tas ut i sista hand. Sanktionsavgift på den grunden kan emellertid i undantagsfall ha företräde framför sanktionsavgift enligt förevarande paragraf enligt samma principer som nu redovisats.

Hur sanktionsavgiftens storlek ska beräknas regleras i 19 §.

När en skyldighet enligt ett tillstånd inte har fullgjorts

17 §

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, regleras sanktionsavgift när en skyldighet enligt ett tillstånd som har beslutats av Tullverket inte har fullgjorts. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.6.

I *första stycket* anges att sanktionsavgift ska tas ut av den som har brutit mot en skyldighet enligt ett tillstånd som har beslutats av Tullverket. Sanktionsavgiften tas alltså ut av tillståndshavare som inte

följer de villkor som gäller enligt tillståndet. Det kan exempelvis vara fråga om skyldigheten för en innehavare av ett tullagertillstånd att varje år informera i förväg om planerad inventering och skicka ett inventeringsprotokoll efter utförd inventering. Ett annat exempel är om en tillståndshavare inte uppfyller skyldigheten att informera om förändringar som kan påverka tillståndet. Sanktionsavgift kan i vissa fall vara ett första steg när villkor enligt ett lämnat tillstånd överträds, innan det finns tillräckliga skäl att upphäva, ändra eller återkalla tillståndet. Regleringen i 38 § innebär att dubbla sanktioner för samma överträdelse inte kan komma i fråga.

Sanktionsavgift förutsätter att det klart framgår att skyldigheten enligt tillståndet inte har fullgjorts. Det anger vilket beviskrav som gäller för att avgiften ska tas ut. Beviskravet motsvarar visat eller styrkt på den gängse sannolikhetskalan. Tullverket har bevisbördan för att förutsättningarna är uppfyllda.

Sanktionsavgift enligt paragrafen förutsätter inte uppsåt eller oaktsamhet. Ansvar är alltså strikt. Omständigheter som gör att avgift enligt 21 § inte ska tas ut ska emellertid alltid beaktas. Även omständigheter som enligt 26 § kan leda till hel eller delvis befrielse från avgiften och regleringen i 34, 35, 37 och 38 §§ ska beaktas.

Sanktionsavgift enligt första stycket kan tas ut av både fysiska och juridiska personer. Som påpekats i kommentaren till 14 § kan sanktionsavgiften emellertid förväntas träffa juridiska personer i avsevärt högre utsträckning än fysiska personer.

Av *andra stycket* följer att sanktionsavgift enligt första stycket inte ska tas ut om överträdelsen föranleder sanktionsavgift enligt 14 eller 16 §. Sanktionsavgift enligt de paragraferna har alltså som utgångspunkt företräde framför sanktionsavgift enligt förevarande paragraf. Undantag från huvudregeln ska göras om det är uppenbart att tillståndsöverträdelsen är allvarligare än undandragandet av tull eller försvårandet av tullkontroll. I så fall ska sanktionsavgift inte tas ut enligt 14 eller 16 § utan enligt första stycket i förevarande paragraf. För en närmare beskrivning av undantaget, se kommentaren till 16 §.

Hur sanktionsavgiftens storlek ska beräknas regleras i 20 §.

Beräkningen av sanktionsavgift

18 §

I paragrafen, som delvis har utformats med tidigare 5 kap. 7 § som förebild, finns bestämmelser om hur sanktionsavgift enligt 14 § ska beräknas. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.8.3.

I *första stycket* anges att sanktionsavgiften är tjugo procent av den tull som skulle ha undandragits det allmänna. Det gäller, enligt *punkten 1*, om den oriktiga uppgiften hade godtagits eller, enligt *punkten 2*, om underlåtenheten att deklarerera inte hade upptäckts. Det som sägs i bestämmelsen om tull gäller enligt 1 kap. 2 § även annan skatt än tull som ska tas ut för varor vid import och som ska betalas till Tullverket. En undantagsbestämmelse i fråga om mervärdesskatt finns emellertid i andra stycket.

I vissa fall baseras beräkningen av sanktionsavgift på en enskild tulldeklaration. Det kan finnas en eller flera oriktiga uppgifter i deklarationen. Vid tullrevision eller andra efterkontroller kan ofta ett stort antal deklarationer granskas tillsammans. Om beräkningen av sanktionsavgift i sådana fall kan komma att baseras på ett flertal felaktiga tulldeklarationer eller oriktiga uppgifter bör sanktionsavgiften beräknas som en andel av det totalbelopp som har undandragits det allmänna, oberoende av om det är fråga om en eller flera tulldeklarationer eller en eller flera oriktiga uppgifter. Beräkningen bör utgå från totalbeloppet vid varje deklarationstillfälle.

Av *andra stycket* framgår att sanktionsavgiften är fem procent om undandragandet avser mervärdesskatt som får dras av vid redovisning av skatt enligt mervärdesskattelagen (2023:200). Beräkningen ska göras enligt samma principer som enligt första stycket.

Förhöjd sanktionsavgift vid upprepade överträdelser regleras i *tredje stycket*. Bestämmelsen innebär att om sanktionsavgift enligt 14 § tidigare har beslutats och en ny sanktionsavgift ska tas ut enligt samma paragraf, är avgiften i stället fyrtio procent av den tull eller skatt som avses i första stycket eller tio procent av den mervärdesskatt som avses i andra stycket. En förhöjd avgift ska bara tas ut om den andra överträdelsen har inträffat inom två år från det första beslutet. Det krävs inte att det första beslutet har fått laga kraft eller att avgiftsbeloppet faktiskt har betalats. Om det första beslutet innebär sanktionsavgift enligt någon annan paragraf än 14 §, finns det inte grund för att ta ut den förhöjda avgiften. Inte heller ska den

förhöjda avgiften tas ut om det första beslutet innebar att det visserligen fanns förutsättningar för sanktionsavgift enligt 14 § men det fanns skäl att inte ta ut avgiften enligt 21 § eller skäl för hel befrielse från avgiften enligt 26 §. Om överträdelsen upprepas ytterligare någon gång inom två år från det andra beslutet tas en förhöjd avgift ut på nytt.

Regleringen om förhöjd sanktionsavgift ska inte tillämpas om den avgiftsskyldige har status som godkänd ekonomisk aktör enligt artikel 38 i tullkodexen. I ett sådant fall ska sanktionsavgiften alltså beräknas enligt första eller andra stycket. Det är statusen vid tidpunkten när sanktionsavgiften beslutas som är avgörande för om undantaget är tillämpligt. Hänvisningen till artikeln är statisk.

I samband med att sanktionsavgiften beräknas ska det alltid övervägas om det finns skäl att avstå från att ta ut avgift enligt 21 § eller om det finns omständigheter som kan medföra hel eller delvis befrielse från avgift enligt 26 §.

19 §

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, finns bestämmelser om hur sanktionsavgift enligt 16 § ska beräknas. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.8.4.

Av *första stycket* framgår att sanktionsavgift enligt 16 § första stycket 1 ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 500 000 kronor. Sanktionsavgift enligt 16 § första stycket 2 ska bestämmas till lägst 2 000 kronor och högst 100 000 kronor. Det högre intervallet ska alltså användas när överträdelsen har medfört att en vara undandragits från tullövervakning. Det lägre intervallet ska användas när överträdelsen på något annat sätt har försvårat Tullverkets möjligheter att genomföra tullkontroll. Bedömningen av avgiftens storlek ska göras med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet. En viss grad av schablonisering kan dock förväntas vid den praktiska tillämpningen.

I *andra stycket* anges de omständigheter som särskilt ska beaktas när avgiftens storlek bestäms. Uppräkningen är inte uttömmande.

Enligt *punkten 1* ska det särskilt beaktas hur allvarig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Överträdelsens allvar bedöms i huvudsak efter vilka följder den fått.

Det blir alltså i allmänhet fråga om att göra en helhetsbedömning av de uppkomna effekterna. Det bör i allmänhet betraktas som allvarligare om den vara som är föremål för tullkontroll – eller skulle ha varit föremål för tullkontroll om den inte hade undandragits – omfattas av ett förbud eller villkor för införsel eller utförsel än om varan inte omfattas av en sådan restriktion. Hur lång tid som överträdelsen har pågått kan också ha betydelse. Överträdelsen bör generellt anses vara allvarligare om den har varit särskilt förslagen. Hänsyn ska även tas till vilken bestämmelse som har överträtts och vikten av det skyddsintresse som den avser att värna. Ju mer central bestämmelse som överträtts för att tullproceduren ska kunna upprätthållas, desto allvarligare bör överträdelsen i allmänhet anses vara.

Enligt *punkten 2* ska det särskilt beaktas vad den avgiftsskyldige gjort för att begränsa verkningarna av överträdelsen. Det kan påverka i mildrande riktning om den som har gjort sig skyldig till överträdelsen har gjort sitt bästa för att förebygga eller begränsa eventuella skadliga verkningar av den. Om den avgiftsskyldige däremot inte vidtagit några sådana åtgärder alls eller gjort det först efter påtryckningar talar det i motsatt riktning.

Enligt *punkten 3* ska det även särskilt beaktas vad som är känt om den avgiftsskyldiges ekonomiska förhållanden. Om det är fråga om en aktör med låg årsomsättning och få import- eller exporttransaktioner bör det medföra att avgiften blir lägre än om det är fråga om ett företag med hög årsomsättning och många sådana transaktioner. Även andra faktorer än årsomsättning kan beaktas, exempelvis den avgiftsskyldiges personliga ekonomiska förhållanden, om det är fråga om en fysisk person. Avsikten är dock inte att t.ex. en låg deklarerad inkomst alltid ska medföra en låg sanktionsavgift. Det kan i enskilda fall finnas skäl som talar emot det.

Punkten 4 tar sikte på upprepade överträdelser. Det ska särskilt beaktas om den avgiftsskyldige tidigare har ålagts att betala en sanktionsavgift enligt 16 §. Det bör alltså ses som försvårande om den avgiftsskyldige i ett tidigare beslut har ålagts att betala sanktionsavgift för samma typ eller liknande överträdelser. Regleringen innebär att det inte ska ses som försvårande om det tidigare beslutet innebar att det visserligen fanns förutsättningar för sanktionsavgift enligt 16 § men någon avgift inte togs ut med stöd av 21 § eller det beslutades om hel befrielse från avgiften enligt 26 §. Det krävs inte att det

tidigare beslutet har fått laga kraft eller att avgiftsbeloppet faktiskt har betalats.

Att de uppräknade omständigheterna ska beaktas särskilt utesluter inte att det kan finnas andra omständigheter som i det enskilda fallet kan tillmätas betydelse. Det kan exempelvis ha betydelse i mildrande riktning om den avgiftsskyldige har status som godkänd ekonomisk aktör och normalt sköter sin tullhantering på ett i princip klanderfritt sätt.

I samband med att sanktionsavgiften beräknas ska det alltid övervägas om det finns skäl att avstå från att ta ut avgift enligt 21 § eller om det finns omständigheter som kan medföra hel eller delvis befrielse från avgift enligt 26 §.

20 §

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, regleras hur sanktionsavgift enligt 17 § ska beräknas. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.8.5.

I *första stycket* anges att sanktionsavgiften är 5 000 kronor. Förhöjd sanktionsavgift vid upprepade överträdelser regleras i *andra stycket*. Regleringen innebär att om sanktionsavgift enligt 17 § tidigare har beslutats och en ny sanktionsavgift ska tas ut enligt den paragrafen, är avgiften i stället 10 000 kronor. En förhöjd avgift ska bara tas ut om den andra överträdelsen har inträffat inom två år från det första beslutet.

Om det första beslutet avser sanktionsavgift enligt någon annan bestämmelse än 17 §, finns det inte grund för att ta ut den förhöjda avgiften. Om överträdelsen upprepas ytterligare någon gång inom två år från det andra beslutet tas en förhöjd avgift om 10 000 kronor ut på nytt. Se vidare om den förhöjda sanktionsavgiften i kommentaren till 18 §.

Den förhöjda avgiften ska inte påföras den som har status som godkänd ekonomisk aktör enligt artikel 38 i tullkodexen. I ett sådant fall ska sanktionsavgiften alltså vara 5 000 kronor. Det är statusen vid tidpunkten när sanktionsavgiften beslutas som är avgörande för om undantaget är tillämpligt. Hänvisningen till artikeln är statisk.

I samband med att sanktionsavgiften beräknas ska det alltid övervägas om det finns skäl att avstå från att ta ut avgiften enligt 21 §

eller om det finns omständigheter som kan medföra hel eller delvis befrielse från avgiften enligt 26 §.

När sanktionsavgift inte ska tas ut

21 §

I paragrafen, som har utformats med tidigare 5 kap. 12 § som förebild, finns bestämmelser om i vilka situationer sanktionsavgift inte ska tas ut. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.9.

Enligt *första stycket* ska sanktionsavgift inte tas ut om den som har gjort sig skyldig till en överträdelse som avses i 14 § på eget initiativ har rättat den oriktiga uppgiften eller fullgjort skyldigheten att deklarerat. Det krävs att deklarationsskyldigheten har fullgjorts på ett sådant sätt att deklARATIONEN kunnat läggas till grund för ett korrekt beslut om fastställande av tull. Bestämmelsen är inte tillämplig i fråga om sanktionsavgift enligt 16 eller 17 §.

Regleringen innebär att sanktionsavgift inte ska tas ut om deklareranten har rättat den oriktiga uppgiften eller fullgjort deklarationsskyldigheten efter det att Tullverket har informerat om en generell kontrollaktion. Om däremot rättelsen görs efter det att deklareranten har anledning att tro att Tullverket har uppmärksammat felaktigheten eller passiviteten i det enskilda fallet, ska bestämmelsen inte tillämpas. Lagtekniskt framgår det genom att deklareranten ska ha rättat den oriktiga uppgiften eller fullgjort deklarationsskyldigheten ”på eget initiativ”. Om Tullverket har beslutat om revision eller annan kontroll av deklareranten, som omfattar den aktuella frågan, kan en rättelse inte anses gjord på dennes initiativ. Detsamma gäller en rättelse som gjorts efter det att deklareranten av någon annan anledning har skäl att tro att Tullverket har uppmärksammat den oriktiga uppgiften i det enskilda fallet (jfr prop. 2010/11:165 s. 943 angående motsvarande bestämmelse i skatteförfarandelagen).

I *andra stycket* anges att sanktionsavgift inte heller ska tas ut om en överträdelse som avses i 14, 16 eller 17 § är obetydlig. Bestämmelsen är alltså tillämplig oberoende av på vilken grund sanktionsavgift övervägs.

En överträdelse som avses i 14 § bör i allmänhet anses obetydlig om det belopp som vid deklarationstillfället kunde ha undandragits det allmänna var obetydligt. Enligt Skatteverkets rättsliga ställnings-

tagande från år 2005 om beloppsgränser för uttag av skattetillägg och för eftertaxering respektive efterbeskattning uttalas att med obetydligt skattebelopp avses att beloppet inte överstiger 10 procent av prisbasbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring (dnr 130 358414-05/111). I kommentaren till 66 kap. 28 § andra stycket skatteförfarandelagen (2011:1244) anges att det rättsliga ställningstagandet bör vara fortsatt vägledande (prop. 2010/11:165 s. 1117). På motsvarande sätt bör en överträdelse som avses i 14 § som utgångspunkt anses vara obetydlig om det undandragna beloppet inte överstiger 10 procent av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Det bör gälla oberoende av om det är fråga om undandragande av tull eller annan skatt. Om flera felaktigheter, som kunde ha föranlett undandragen tull eller skatt, uppmärksammas vid en revision som omfattar ett flertal deklARATIONER kan således någon eller några av deklARATIONERNA avse så låga undandragna belopp att sanktionsavgift inte ska påföras.

En överträdelse som avses i 16 eller 17 § bör normalt anses obetydlig om den inte lett till några särskilt negativa konsekvenser och även i övrigt framstår som så bagatellartad att den inte bör leda till sanktionsavgift. En utgångspunkt för bedömningen bör vara att en överträdelse som avses i 16 § är obetydlig om den inte motiverar en sanktionsavgift som överstiger 2 procent av prisbasbeloppet. En överträdelse som avses i 17 § bör anses obetydlig om den inte är så klandervärd att den motiverar en sanktionsavgift om 5 000 kronor. Ett exempel kan vara om den som har tillstånd till aktiv förädling har lämnat avräkningsnota för sent men det inte rör sig om mer än några dagars försening. I så fall bör det i allmänhet vara tillräckligt att förseningsavgift enligt 23 § tas ut.

Förseningsavgift

När kompletterande deklARATION har lämnats för sent

22 §

I paragrafen, som motsvarar tidigare 5 kap. 15 §, finns bestämmelser om förseningsavgift för den som inte har lämnat en viss handling i rätt tid. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.14.

Av *första stycket* framgår att förseningsavgift ska tas ut av den som har deklarerat en vara för övergång till fri omsättning med ett förenklat förfarande som medför skyldighet att ge in kompletterande deklaration, men som inte har gett in en sådan deklaration då den senast skulle ha lämnats.

I *andra stycket* anges storleken på förseningsavgiften. Avgiften har höjts från 500 till 625 kronor, vilket motsvarar inflationsutvecklingen sedan avgiften senast höjdes (jfr prop. 1999/2000:126 s. 195). Avgiften fördubblas om Tullverket har uppmanat deklaranten att inge en kompletterande deklaration men denne inte har fullgjort skyldigheten inom den då bestämda tiden. I 24 § anges när förseningsavgift inte ska tas ut. Hel eller delvis befrielse från avgiften regleras i 26 §.

När avräkningsnota har lämnats för sent

23 §

Paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, har behandlats i avsnitt 9.14.

Enligt *första stycket* ska förseningsavgift tas ut av den som ska lämna in en avräkningsnota enligt tullagstiftningen men inte gör det i rätt tid. Tillstånd till aktiv förädling eller slutanvändning förutsätter i regel att tillståndshavaren lämnar en avräkningsnota inom 30 dagar från det att tidsfristen för att avsluta förfarandet har löpt ut. Om en sådan avräkningsnota inte kommer in till Tullverket inom den tid som gäller, ska förseningsavgift tas ut. Det gäller dock inte i de fall där det finns skäl för att avstå från avgift enligt 24 § eller att helt eller delvis befria från avgiften enligt 26 §.

I *andra stycket* anges avgiftens storlek. Den är 1 000 kronor för den första dagen som avräkningsnotan är försenad och ytterligare 1 000 kronor för varje ytterligare dag. Förseningsavgift tas dock bara ut för högst fem dagar. Vid längre fördröjning ska Tullverket i stället ta ut sanktionsavgift enligt 17 § om det finns förutsättningar för det. Det gäller också om förfarandet att inte lämna avräkningsnotor i tid har satts i system.

När förseningsavgift inte ska tas ut

24 §

Paragrafen, som delvis motsvarar tidigare 5 kap. 17 §, anger när förseningsavgift inte ska tas ut. Den har behandlats i avsnitt 9.14.

Om det är fråga om en obetydlig försening ska någon förseningsavgift inte tas ut. Det kan t.ex. vara fallet om den handling som ska ges in kommer in till Tullverket med några timmars försening.

Gemensamma bestämmelser för sanktionsavgift och förseningsavgift

Vem som beslutar om sanktionsavgift och förseningsavgift

25 §

I paragrafen, som delvis motsvarar tidigare 5 kap. 19 och 21 §§, anges vem som prövar frågor om avgift och att avgiften tillfaller staten. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.12.1, 9.13 och 9.14.

I *första stycket* framgår att Tullverket prövar frågor om sanktionsavgift och förseningsavgift.

Enligt *andra stycket* tillfaller sanktionsavgift och förseningsavgift staten.

Befrielse från sanktionsavgift eller förseningsavgift

26 §

I paragrafen, som delvis motsvarar tidigare 5 kap. 17 §, anges i vilka situationer Tullverket ska besluta om hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift eller förseningsavgift. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.10.

Av *första stycket* framgår att Tullverket ska besluta om hel eller delvis befrielse från avgiften om felaktigheten eller passiviteten är ursäktlig eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet. En viss grad av schablonisering kan dock förväntas i den praktiska tillämpningen, exempelvis i fråga om med hur stor andel befrielse ska medges.

I *andra stycket* anges omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen. Uppräkningen är inte uttömmande.

Enligt *punkten 1 a* ska det särskilt beaktas om den felaktighet eller passivitet som lett till avgiften kan antas ha berott på ålder, hälsa eller liknande förhållanden. Med ålder avses såväl hög som låg ålder. Det krävs inte full bevisning om sambandet mellan åldern och felaktigheten. Det räcker att åldern kan antas ha orsakat den (jfr proposition om ändrade regler för skattetillägg m.m., prop. 1977/78:136, s. 272 angående motsvarande bestämmelse i skatteförfarandelagen). Uttrycket hälsa har en vidare betydelse än sjukdom och omfattar även psykosociala faktorer som negativt påverkar förmågan att fullgöra skyldigheter enligt tullagstiftningen på ett korrekt sätt (jfr prop. 2002/03:106 s. 241 angående motsvarande bestämmelse i skatteförfarandelagen). Befrielse kan även bli aktuell när någon annan är sjuk, t.ex. en medhjälpare. Med liknande förhållanden avses sådana yttre omständigheter som erfarenhetsmässigt brukar påverka en persons handlingsförmåga, exempelvis skilsmässa eller en nära anhörigs död eller sjukdom (jfr prop. 1977/78:136 s. 206). Bestämmelsen tar alltså sikte på den personliga situationen. Den bör ha sitt främsta tillämpningsområde om den som riskerar att påföras avgift är en fysisk person, exempelvis en enskild näringsidkare. Bestämmelsen kan i undantagsfall tillämpas om den som riskerar att påföras avgift är en juridisk person med bara en anställd som kan utföra tullrelaterade uppgifter. Om det finns fler än en person som kan utföra uppgifter av det slaget bör befrielse enligt förevarande bestämmelse ytterst sällan komma i fråga.

En annan omständighet som särskilt ska beaktas är enligt *punkten 1 b* om felaktigheten eller passiviteten kan antas ha berott på en felbedömning av reglerna eller betydelsen av de faktiska förhållandena. På tullområdet finns det regler som är så komplicerade att det kan vara svårt för den enskilde att avgöra hur de ska tolkas och hur de ska tillämpas på de aktuella förhållandena. Befrielse bör inte komma i fråga endast på grund av ett allmänt påstående om att det är krävande och komplicerat att göra rätt. Rent slarv eller allmän okunskap om regelverket bör som regel inte heller medföra befrielse från avgiften. Ursäktlig okunnighet eller missuppfattning om reglerna bör dock kunna betraktas som skäl för befrielse i vissa fall. Ett exempel är om en vara har klassificerats fel på ett sätt som framstår som ursäktligt. Det kan även finnas fall där ny lagstiftning visar sig

vara så otydlig eller svårtillämpad att felet framstår som ursäktligt. Det måste dock som regel förutsättas att den enskilde har gjort allt det som rimligen kan krävas för att tillgodogöra sig regelverket.

Enligt *punkten 2* ska det även särskilt beaktas om avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten. Befrielse ska alltså medges om beräkningen av sanktionsavgift leder till att reaktionen på överträdelsen blir oproportionerligt sträng. Det ska göras en rimlighetsbedömning av avgiftens storlek i förhållande till den felaktighet eller passivitet som har lett fram till avgiften. Fullständig befrielse kan exempelvis aktualiseras när det är fråga om rena engångsföreteelser som inte ger intryck av att vara särskilt förslagna eller kvalificerade och som inte har fått några särskilt negativa konsekvenser. Det kan t.ex. vara fråga om ett ursäktligt misstag som har begåtts av någon som normalt inte ägnar sig åt införsel eller utförsel. Det kan även vara fråga om att ett tullombud i ett enskilt fall har varit försumlig på ett sådant sätt att huvudmannen inte rimligen bör lastas för det.

Enligt *punkten 3* ska det även beaktas om en oskäligt lång tid har gått efter det att Tullverket har funnit anledning att anta att sanktionsavgift ska tas ut, utan att den som avgiften gäller kan lastas för dröjsmålet. Befrielsegrunden syftar till att tillförsäkra den enskilde de rättssäkerhetsgarantier som ställs upp i artikel 6 i Europakonventionen. I normal handläggningstid ingår skälig tid för Tullverket att kommunicera, göra rättsutredningar och skriva beslut. Viss tid när ett ärende väntar på att handläggas bör också ingå. I varje enskilt fall ska frågans svårhetsgrad och den enskildes och myndighetens agerande i processen bedömas (jfr prop. 2002/03:106 s. 243 f.). Tiden räknas från när Tullverket finner anledning att anta att sanktionsavgift ska tas ut. Det bör inträffa när en formell anklagelse för felbeteendet riktats mot den enskilde. Utgångspunkten för beräkningen bör därför normalt vara när en sådan underrättelse som anges i 27 § skickas till den enskilde.

Tullverket bör inte göra någon mer ingående undersökning eller prövning av förekomsten av befrielsegrunder. Men om myndigheten får information som kan utgöra grund för befrielse ska informationen givetvis beaktas innan beslut om sanktionsavgift fattas. Normalt är det den som riskerar att påföras sanktionsavgift som framför de omständigheter som kan finnas för befrielse. Sådana omständigheter kan exempelvis framgå av uppgifterna i deklarationshandling-

arna eller komma fram vid kontakt med denne. En prövning av om det finns förutsättningar för befrielse ska alltid göras oberoende av om det framställts något yrkande om det.

Att de uppräknade omständigheterna ska beaktas särskilt utesluter inte att det kan finnas andra omständigheter som i det enskilda fallet kan tillmätas betydelse. Det kan exempelvis vara oskäligt att ta ut sanktionsavgift med fullt belopp när den vara som importen eller exporten avser har förverkats, om den samlade reaktionen på överträdelsen framstår som oproportionerligt sträng.

Tillfälle till yttrande

27 §

Paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, innehåller en hänvisningsbestämmelse. Den har behandlats i avsnitt 9.12.2.

I paragrafen påminns om regleringen i artiklarna 22.6 och 29 i tullkodexen. Hänvisningen är utformad så att den inte avser en viss angiven lydelse av artiklarna. Bestämmelserna innebär att den som sanktionsavgiften eller förseningsavgiften ska tas ut av ska underrättas om grunderna för beslutet och få tillfälle att framföra sin ståndpunkt inom en föreskriven tid från och med den dag då denne mottar meddelandet eller ska anses ha mottagit det. Det ställs inget krav på formell delgivning, men det åligger Tullverket att försäkra sig om att den fysiska eller juridiska personen har fått möjlighet att framföra sina synpunkter.

Preskription m.m.

28 §

Paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, anger en preskriptionstid för när sanktionsavgift inte längre får beslutas. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.12.3.

I *första stycket* anges huvudregeln om preskription. Bestämmelsen innebär att sanktionsavgift inte får beslutas om den som avgiften ska tas ut av inte har fått tillfälle att yttra sig inom fem år från den dag då överträdelsen ägde rum. Det som avses är en sådan underrättelse som anges i 27 §. När det gäller pågående överträdelser börjar pre-

skriptionstiden löpa först när överträdelsen har upphört. Bevisbördan för att kommunikation har ägt rum ligger på Tullverket.

I *andra stycket* föreskrivs ett undantag från regleringen i första stycket. Ett beslut om sanktionsavgift på grund av en oriktig uppgift som har lämnats i ett mål om tull ska meddelas inom ett år från utgången av den månad då domstolens beslut fick laga kraft.

29 §

Paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, anger en pre-skriptionstid för när förseningsavgift inte längre får beslutas. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.14.

I paragrafen föreskrivs att ett beslut om förseningsavgift ska meddelas inom två år från den dag då skyldigheten att lämna kompletterande deklARATION eller avräkningsnota senast skulle ha fullgjorts.

30 §

I paragrafen, som delvis motsvarar tidigare 5 kap. 18 §, anges att sanktionsavgift eller förseningsavgift inte får beslutas för en person som har avlidit. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.12.3 och 9.14.

Betalning och verkställighet

31 §

I paragrafen, som delvis motsvarar tidigare 5 kap. 20 §, hänvisas till vissa bestämmelser som även ska tillämpas i fråga om sanktionsavgift och förseningsavgift. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.13 och 9.14.

Regleringen innebär att de uppräknade bestämmelserna som avser anstånd med betalning, garanti, betalning, ränta och indrivning även ska gälla i fråga om sanktionsavgift och förseningsavgift.

Vitesföreläggande

När ett föreläggande får förenas med vite

32 §

I paragrafen, som motsvarar 7 kap. 5 § i dess lydelse enligt förslaget i SOU 2022:48, anges i vilka fall Tullverket får förena ett föreläggande med vite. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.16.1.

Enligt *punkten 1* får Tullverket förena ett föreläggande med vite när Tullverket med stöd av tullagstiftningen förelägger någon att vidta en åtgärd som behövs för myndighetens kontrollverksamhet.

Av *punkten 2* framgår att Tullverket även får förena ett föreläggande med vite om någon antingen inte har lämnat en uppgift som krävs enligt tullagstiftningen eller inte har fullgjort en sådan skyldighet som föreskrivs i artikel 15.1 i tullkodexen. I den artikeln föreskrivs att dokument och uppgifter på begäran och inom föreskriven tid ska lämnas till tullmyndigheterna. Hänvisningen till artikeln är statisk.

Paragrafen är även tillämplig om en uppgift i ett ursprungsbevis för förmånsbehandling eller i en ansökan om ett sådant ursprungsbevis behöver kontrolleras (prop. 2015/16:79 s. 199).

Förbud mot att förena ett föreläggande med vite

33 §

I paragrafen, som motsvarar tidigare 7 kap. 6 §, finns ett förbud mot att i vissa fall förena ett föreläggande med vite. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.16.2.

I *punkten 1* anges att ett föreläggande inte får förenas med vite om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas eller dennes ställföreträdare har begått en gärning som är straffbelagd eller kan leda till sanktionsavgift. Det gäller dock enligt *punkten 2* bara om föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen. Förbudet ger uttryck för den rätt till passivitet som följer av rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen, dvs. rätten att förbli tyst och att inte behöva belasta sig själv. Förbudet omfattar även föreläggande att lämna uppgift om någon annan.

Förbudet mot vitesföreläggande förutsätter att det finns en misstanke om att den förelagde eller dennes ställföreträdare har begått en gärning som är straffbelagd eller som kan leda till sanktionsavgift. I förarbetena till motsvarande förbud i 44 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244) har det framhållits att förbudet bör inträda vid samma tidpunkt som en brottsanmälan bör göras till åklagare (prop. 1997/98:10 s. 64). På tullområdet finns det inte någon motsvarande skyldighet att göra en anmälan till åklagare, vilket beror på att Tullverket, i motsats till Skatteverket, har möjlighet att inleda förundersökning. Förbudet enligt förevarande paragraf bör börja gälla när misstanken är så konkret att den lämnas över till förundersökningsledare eller åklagare, eller om en förundersökning av annat skäl har inletts. Förbudet gäller också om ett förfarande om att ta ut sanktionsavgift inleds.

Förhållandet mellan sanktionerna

34 §

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, regleras dels i vilka fall sanktionsavgift inte får tas ut på grund av en pågående förundersökning, dels i vilka fall detta hinder upphör. Paragrafen har utformats med 49 kap. 10 a § skatteförfarandelagen (2011:1244) som förebild. Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.3.2.

I *första stycket* föreskrivs ett hinder som gäller om den felaktighet eller passivitet som kan leda till sanktionsavgift redan ligger till grund för en förundersökning om brott enligt förevarande lag, lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om förundersökningen avser samma fysiska person som sanktionsavgift skulle tas ut av. Om det har inletts en förundersökning får Tullverket alltså inte besluta om sanktionsavgift avseende samma felaktighet eller passivitet, om beslutet avser samma person. Det gäller oberoende av om förundersökningen har inletts genom ett beslut av Tullverket eller av någon annan, exempelvis i samband med ett polisingripande eller genom ett beslut av åklagare. Om brottsutredningen efter det att förundersökning har inletts skulle förändras så att någon ytterligare felaktighet eller passivitet utreds i brottsutredningen, gäller hindret även den nytillkomna felaktigheten eller passiviteten (jfr prop. 2014/15:131 s. 247).

Hindret är av tillfällig karaktär. Det kan upphöra enligt andra stycket om förundersökningen läggs ner. Uttrycket ”felaktighet eller passivitet” avser de omständigheter som i det enskilda fallet kan utgöra grund för såväl sanktionsavgift som talan om ansvar för brott (jfr prop. 2014/15:131 s. 81 f., 123 och 244).

Av *andra stycket* framgår att det tillfälliga hindret enligt första stycket i vissa fall upphör. Bestämmelsen innebär att sanktionsavgift får tas ut om förundersökningsledare eller åklagare, i ett sådant fall som avses i första stycket, har beslutat att lägga ner förundersökningen, eller om felaktigheten eller passiviteten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt. Ett beslut om förundersökningsbegränsning innebär att en utredning om brott avslutas utan att felaktigheten eller passiviteten slutligt har prövats. De nu nämnda åtgärderna har formen av beslut. Utredningen om en aktuell felaktighet eller passivitet kan även avslutas mer formlost. Ett exempel är om en brottsutredning utan ett formellt beslut begränsas på ett sådant sätt att den felaktighet eller passivitet som också kan utgöra grund för sanktionsavgift inte längre omfattas av den pågående utredningen. Även i sådana fall får Tullverket besluta om sanktionsavgift (jfr prop. 2014/15:131 s. 247).

Det som anges i paragrafen om åklagare gäller även sådana särskilda befattningshavare vid Tullverket (tullåklagare) som avses i 32 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling (se även 9 kap. 1 § förslaget till tullbefogenhetslag i SOU 2022:48).

35 §

Paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, reglerar ett hinder mot att Tullverket beslutar om sanktionsavgift. Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 10.3.2, har utformats med 49 kap. 10 b § skatteförfarandelagen (2011:1244) som förebild.

I paragrafen anges att sanktionsavgift inte får tas ut om den felaktighet eller passivitet som kan leda till sanktionsavgift redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt förevarande lag, lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling och besluten i fråga avser samma fysiska person som sanktionsavgift skulle tas ut av. Om åklagare har fattat ett sådant be-

slut, får Tullverket alltså inte besluta om sanktionsavgift. Det gäller oberoende av vad som inträffar därefter. En motsvarande bestämmelse som hindrar åklagare från att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse efter ett beslut om sanktionsavgift finns i 36 §. Med åklagare avses här även sådana särskilda befattningshavare vid Tullverket (tullåklagare) som avses i 32 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling (se även 9 kap. 1 § förslaget till tullbefogenhetslag i SOU 2022:48).

Uttrycket ”felaktighet eller passivitet” har behandlats i kommentaren till 34 §.

36 §

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, regleras när åklagare inte får inleda ett straffrättsligt förfarande i fråga om en viss felaktighet eller passivitet. Paragrafen, som har behandlats i avsnitt 10.3.2, har utformats med 13 b § skattebrottslagen (1971:69) som förebild.

I paragrafen anges att om Tullverket har beslutat att ta ut sanktionsavgift av en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal mot, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den felaktighet eller passivitet som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift. Om Tullverket har beslutat om sanktionsavgift, får åklagaren alltså inte besluta om någon av de nyss nämnda åtgärderna. Genom regleringen förhindras att samma person prövas avseende t.ex. tullförseelse eller tullbrott och sanktionsavgift i olika förfaranden. En motsvarande reglering finns i 31 a § lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Det som anges i paragrafen om åklagare gäller även sådana särskilda befattningshavare vid Tullverket (tullåklagare) som avses i 32 § lagen om straff för smuggling (se även 9 kap. 1 § förslaget till tullbefogenhetslag i SOU 2022:48).

Uttrycket ”felaktighet eller passivitet” har behandlats i kommentaren till 34 §.

I det stora flertalet fall initieras en brottsutredning avseende förfaranden som också kan leda till sanktionsavgift genom att Tullverket inleder förundersökning. I många fall överlämnas ledningen av förundersökningen till allmän åklagare. I de fallen ska åklagaren, som

en följd av regleringen i 34 §, kunna utgå från att Tullverket inte har beslutat om sanktionsavgift. Även efter överlämnande ska åklagaren kunna förlita sig på att Tullverket inte beslutar om sanktionsavgift i fråga om samma felaktighet eller passivitet. Om brottsutredningen har initierats på något annat sätt än genom Tullverket, bör åklagaren kontrollera hos myndigheten om det har fattats något beslut om sanktionsavgift avseende felaktigheten eller passiviteten. Syftet med det är att åklagaren bör försäkra sig om att det är möjligt att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse.

37 §

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, föreskrivs förbud mot att besluta om både sanktionsavgift och förseningsavgift för samma handlande. Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.3.3.

I *första stycket* anges att sanktionsavgift inte får tas ut om den passivitet som kan leda till avgiften redan omfattas av ett beslut om förseningsavgift. Förbudet gäller enbart om sanktionsavgiften och förseningsavgiften avser samma person. På motsvarande sätt anges det i *andra stycket* att förseningsavgift inte får tas ut om den passivitet som kan leda till avgiften redan omfattas av ett beslut om sanktionsavgift och förseningsavgiften och sanktionsavgiften avser samma person. Med person avses här både fysiska och juridiska personer.

Förbudet aktualiseras i de fall där det finns förutsättningar för både sanktionsavgift enligt 17 § och förseningsavgift enligt 23 §. Regleringen i förevarande paragraf innebär att Tullverket får göra ett vägval så att det antingen tas ut sanktionsavgift eller förseningsavgift. I allmänhet bör förseningsavgift, som är den mindre ingripande sanktionen, övervägas i första hand. Först om förseningsavgift inte är en tillräcklig sanktion för att åstadkomma en proportionerlig reaktion på överträdelsen, bör sanktionsavgift övervägas.

38 §

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, föreskrivs förbud mot att besluta om sanktionsavgift eller förseningsavgift för en felaktighet eller passivitet som redan har lett till beslut i fråga om ett lämnat tillstånd. Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.3.3.

Förbudet gäller om den felaktighet eller passivitet som kan leda till sanktionsavgift eller förseningsavgift redan omfattas av ett beslut om återkallelse, tillfällig indragning eller ändring av ett lämnat tillstånd enligt artikel 23 i tullkodexen. Hänvisningen till artikeln är statisk. Förbudet gäller enbart om sanktionsavgiften eller förseningsavgiften avser samma person som beslutet om tillstånd gäller. Med person avses här både fysiska och juridiska personer. Regleringen innebär att Tullverket får göra ett vägval. Antingen kan Tullverket meddela ett beslut i fråga om tillståndet eller besluta om en administrativ sanktion. Förseningsavgift eller sanktionsavgift bör ofta vara ett första steg när villkor enligt ett lämnat tillstånd överträds, innan det finns tillräckliga skäl att återkalla, tillfälligt dra in eller ändra tillståndet.

39 §

I paragrafen, som inte har någon tidigare motsvarighet, regleras i vilka fall en straffrättslig eller administrativ sanktion inte får beslutas när det finns ett föreläggande om vite. Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.3.2.

I paragrafen anges att det inte får dömas till ansvar eller beslutas om sanktionsavgift eller förseningsavgift enligt förevarande lag för en felaktighet eller passivitet som omfattas av ett föreläggande om vite. Förbudet gäller enbart om felaktigheten eller passiviteten ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet, dvs. om en process i syfte att döma ut vitet har inletts eller om vitet har dömts ut. Det innebär att förbudet inte är tillämpligt om ett vitesföreläggande har överträtts men inga åtgärder har vidtagits för att vitet ska dömas ut. Om sanktionsavgift eller förseningsavgift har beslutats eller ansvar för brott har dömts ut kan det inte komma i fråga att ansöka om utdömmande av vite för samma felaktighet eller passivitet.

Uttrycket ”felaktighet eller passivitet” har behandlats i kommentaren till 34 §.

6 kap.

1 §

I paragrafen finns bestämmelser om det allmänna ombudet hos Tullverket. Den har behandlats i avsnitt 9.15.

Paragrafen ändras så att det allmänna ombudet får överklaga Tullverkets beslut om sanktionsavgift, i stället för beslut om tulltillägg. Det är en följd av att tulltillägg ersätts med sanktionsavgift. I övrigt är paragrafen oförändrad.

Överklagande av beslut om ränta, sanktionsavgift och förseningsavgift

7 §

Paragrafen reglerar överklagande av vissa beslut som fattas av Tullverket. Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.15.

I första stycket första meningen anges att regleringen i 3 § om särskilda tidsfrister för överklagande av beslut om tull eller annan skatt än tull också gäller för överklagande av vissa andra beslut. Bestämmelsen ändras så att den gäller för sanktionsavgift enligt 5 kap. 14 §, i stället för tulltillägg. Den ändras även på så sätt att förseningsavgift inte längre omfattas av den särskilda tidsfristen. Beslut om sanktionsavgift enligt 5 kap. 16 eller 17 § och beslut om förseningsavgift får överklagas inom den allmänna överklagandefrist som föreskrivs i 44 § förvaltningslagen (2017:900). Andra meningen är ny. Av den framgår att regleringen i 4–6 §§ också gäller vid överklagande av beslut om ränta, sanktionsavgift och förseningsavgift. Det motsvarar det som tidigare föreskrevs i första meningen, med den ändringen att tulltillägg har ersatts med sanktionsavgift.

I andra stycket anges att ett yrkande under vissa förhållanden får framställas oberoende av tidsfristerna i 3 §. Regleringen ändras endast på så sätt att tulltillägg ersätts med sanktionsavgift.

Tredje stycket är oförändrat.

Talan om sanktionsavgift eller förseningsavgift

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om det allmänna ombudets talan i domstol. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.4.2.

Paragrafen ändras på så sätt att tulltillägg ersätts med sanktionsavgift. I övrigt är paragrafen oförändrad.

18 §

I paragrafen finns bestämmelser om ändring av talan. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.4.2.

Paragrafen ändras på så sätt att tulltillägg ersätts med sanktionsavgift. Det görs även en språklig ändring.

22 §

I paragrafen finns bestämmelser om muntlig förhandling. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.4.2.

Paragrafen ändras på så sätt att tulltillägg ersätts med sanktionsavgift. I övrigt är paragrafen oförändrad.

7 kap.

9 §

I paragrafen anges vilka bestämmelser i skatteförfarandelagen (2011:1244) som ska tillämpas i ärenden och mål enligt förevarande lag. Paragrafen har behandlats i avsnitt 16.4.2.

Första stycket ändras endast på så sätt att tulltillägg tas bort.

Andra stycket är oförändrat.

Övergångsbestämmelser

Bestämmelsen om ikraftträdande har behandlats i avsnitt 17.1.

I en övergångsbestämmelse, som har behandlats i avsnitt 17.2, föreskrivs att äldre föreskrifter i fråga om tulltillägg och försenings-

avgift ska fortsätta att gälla för överträdelse som har begåtts före ikraftträdandet. Bestämmelsen tydliggör att sanktionsavgift inte får beslutas för en överträdelse som har begåtts före ikraftträdandet, även om sanktionsavgift skulle betraktas som en mildare åtgärd än tulltillägg.

19.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden

8 §

Paragrafen reglerar vissa tjänstemäns rätt att kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel i brottsförebyggande syfte i gränsnära områden. Paragrafen har behandlats i avsnitt 15.7.3.

Första stycket ändras endast på så sätt att även en tulltjänsteman får kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel enligt paragrafen.

Enligt *andra stycket punkten 1* får åtgärderna vidtas av en polisman endast i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Regleringen ändras endast reaktionellt.

För en tulltjänsteman begränsas befogenheterna genom *punkten 2*, som är ny. Regleringen innebär att en tulltjänsteman får kroppsvisitera personer och genomsöka transportmedel enligt paragrafen endast i den utsträckning det behövs för att upptäcka brottslig verksamhet som innefattar utförselhäleri eller grovt utförselhäleri enligt 9 kap. 6 a § brottsbalken. En tulltjänsteman får i likhet med en polisman inte använda befogenheterna rutinmässigt. Det ska finnas anledning för tulltjänstemannen att ingripa i det enskilda fallet utifrån misstankar om utförselhäleri eller grovt utförselhäleri. För att det kravet ska vara uppfyllt krävs att det kan antas att ingripandet leder till ett visst resultat. Ett exempel är att det kan antas att den person som åtgärden riktas mot har med sig stöldgods (jfr prop. 2022/23:109 s 49).

9 §

Paragrafen reglerar möjligheten att fortsätta ett ingripande utanför ett gränsnära område. Paragrafen har behandlats i avsnitt 15.7.3.

Paragrafen ändras på så sätt att en tulltjänsteman läggs till. Ändringen innebär att en tulltjänsteman får fortsätta ett ingripande enligt 8 § enligt de förutsättningar som anges i paragrafen.

10 §

Paragrafen reglerar hur kroppsvisitation enligt lagen ska verkställas. Paragrafen har behandlats i avsnitt 15.7.3.

Första och andra styckena är oförändrade.

I *tredje stycket* är första meningen oförändrad. Andra meningen ger en tjänsteman rätt att ta med den som ska kroppsvisiteras till den plats där åtgärden ska genomföras. Bestämmelsen ändras så att även en tulltjänsteman omfattas av regleringen.

19.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:000) om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot

2 kap.

3 §

Paragrafen reglerar vem som får inleda en utredning om självständigt förverkande av brottsvinster. Den har behandlats i avsnitt 11.4.3.

I paragrafen görs endast den ändringen att Tullverket läggs till bland dem som får inleda en utredning om särskilt förverkande av brottsvinster. När en sådan utredning har inletts ska utredningen så snart som möjligt anmälas till allmän åklagare. Det görs även en språklig ändring.

4 §

Paragrafen reglerar åklagarens rätt att anlita biträde av andra myndigheter. Den har behandlats i avsnitt 11.4.3.

Den åklagare som leder en utredning om självständigt förverkande av brottsvinster får anlita biträde av andra myndigheter för att genomföra utredningen. Ändringen innebär att även Tullverket får anlitas som biträde för en sådan utredning.

3 kap.

2 §

I paragrafen regleras vem som har rätt att besluta om förverkande av viss egendom som det inte är tillåtet att inneha. Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.5.4.

Det första stycket är oförändrat.

I *andra stycket*, som är nytt, tas det in en hänvisning till den bestämmelse i tullbefogenhetslagen (2024:000) som reglerar tullåklagares rätt att besluta om förverkande.

3 §

Paragrafen reglerar förfarandet när någon annan än åklagare beslutar om förverkande. Den har behandlats i avsnitt 11.4.4.

Första stycket är oförändrat.

I *andra stycket*, som är nytt, tas en hänvisning till tullåklagares beslut enligt tullbefogenhetslagen (2024:000) in.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om beslut om förverkande som inte meddelas av domstol. Den har behandlats i avsnitt 11.5.4.

Första och andra styckena är oförändrade.

I *tredje stycket* tas en hänvisning till tullåklagares beslut enligt tullbefogenhetslagen (2024:000) in. Det görs även en språklig förändring. I övrigt är stycket oförändrat.

19.14 Förslaget till lag om ändring i tullbefogenhetslagen (2024:000)

7 kap.

Särskilda befogenheter i gränsnära områden

3 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller en hänvisningsbestämmelse. Den har behandlats i avsnitt 15.7.3.

I paragrafen påminns om rätten för en tulltjänsteman att kroppsvisitera personer och genomöka transportmedel i syfte att upptäcka utförselhäleri eller grovt utförselhäleri i gränsnära områden enligt lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

8 kap.

1 §

I paragrafen, som tillsammans med 2 § anger ramarna för Tullverkets direkta brottsbekämpning, anges genom en uttömmande uppräknings vilka brott som ingår i den. Paragrafen har behandlats i avsnitt 15.7.4.

I *första stycket* räknas i *punkterna 1–13* upp författningar som i sin helhet, eller i fråga om vissa utpekade brott, ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning. *Punkterna 1–11* är oförändrade och *punkterna 12 och 13* ändras endast redaktionellt.

Det läggs till en ny punkt, *punkten 14*, som anger att Tullverkets direkta brottsbekämpning omfattar utförselhäleri och grovt utförselhäleri enligt 9 kap. 6 a § brottsbalken. Det innefattar även, liksom övriga brott som räknas upp i bestämmelsen, osjälvständiga former av brotten i den utsträckning de är kriminaliserade. Att försök till vissa smuglingsbrott anges i punkten 13 beror på att försök till uppsåtliga brott kan utgöra ett fullbordat terroristbrott.

I fråga om brott som avses i punkten 14 begränsas Tullverkets och en tulltjänstemans befogenheter enligt *andra stycket*, som är nytt. Tullverket har rätt att inleda förundersökning enligt 3 § och en tulltjänsteman har rätt att vidta tvångsåtgärder enligt 5–23 §§ endast fram till dess att förundersökningen har överlämnats till Polismyn-

digheten eller allmän åklagare. Förundersökningen ska utan någon fördröjning överlämnas till Polismyndigheten eller allmän åklagare. Regleringen innebär att Tullverkets och en tulltjänstemans befogenheter begränsas till åtgärder i direkt samband med ingripandet, vanligtvis i samband med att någon ertappas med att försöka föra ut stöldgods ur Sverige. Åtgärderna kan avse att hålla inledande förhör med den eller de som misstänks för brott, ta egendom i beslag och även i övrigt säkra den bevisning som finns på platsen. Att förundersökningen överlämnas innebär i allmänhet att Polismyndigheten omgående efter de inledande åtgärderna övertar utredningen om brottet. Ansvar för beslaget övergår då till Polismyndigheten enligt 10 § andra stycket. Hanteringen av beslagtagna egendom behandlas i kommentaren till 9 a §.

Beslag och penningbeslag

9 §

Paragrafen reglerar beslag och penningbeslag. Den har behandlats i avsnitt 11.5.3.

I *första stycket* läggs en hänvisning till den paragraf i rättegångsbalken som reglerar beslut om penningbeslag till, med anledning av att det tvångsmedlet föreslås flyttas till rättegångsbalken och göras generellt tillämpligt. En tulltjänsteman får genom ändringen samma möjlighet som en särskilt förordnad befattningshavare vid Polismyndigheten att besluta om penningbeslag.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

9 a §

Paragrafen reglerar hanteringen av beslag när en tulltjänsteman har ingripit mot utförselhäleri. Den har behandlats i avsnitt 15.7.6.

Även om det ingår i Tullverkets uppdrag att tulltjänstemän ska ingripa vid utförselhäleri är befattningen med sådana brott begränsad på så sätt att Polismyndigheten genast ska överta ledningen av förundersökningen. Det gäller även när egendom har tagits i beslag.

I *första stycket* meddelas avvikande bestämmelser från regleringen i 27 kap. 13 § rättegångsbalken om dokumentation om beslag. Den

innebär att en tulltjänsteman får överlämna ett beslag till Polismyndigheten utan att först ha förtecknat beslaget. Det gäller dock bara under förutsättning att beslaget är i orubbat skick. Med det avses att allt som har tagits i beslag överlämnas, inkluderande t.ex. emballage och liknande. Regleringen hindrar inte att tulltjänstemannen öppnar exempelvis en väska som har påträffats i bagageutrymmet på en personbil eller ett antal kartonger som misstänks innehålla stöldgods som har påträffats i en lastbil. Det ställs inte heller något krav på att det fordon eller annat transportmedel som godset påträffas i tas i beslag. Om beslaget bara omfattar en del av det som påträffas i ett fordon eller en container bör tulltjänstemannen genom t.ex. fotografering dokumentera hur det beslagtagna påträffades. En sådan åtgärd tjänar det dubbla syftet att dels dokumentera vad beslaget omfattar, dels ge underlag för den fortsatta brottsutredningen genom att tydliggöra hur det beslagtagna påträffades.

Ett beslag kan inte anses vara i orubbat skick om tulltjänstemannen inte omedelbart avskiljer föremålen som tas i beslag. Det är således inte möjligt att tillämpa regleringen i de fall där varor först har tagits i beslag eller omhändertagits på någon annan grund än misstanke om utförelshäleri.

När tulltjänstemannen överlämnar beslaget ska han eller hon samtidigt överlämna viss annan dokumentation. Av den ska framgå dels att tulltjänstemannen intygar att beslaget är orubbat, dels vem som har beslutat om beslaget, vem som varit närvarande vid beslaget och vad som i övrigt förekommit av intresse för dokumentationen i förundersökningsprotokollet. Det krävs för att Polismyndigheten ska kunna fullgöra uppgifterna enligt 20 § förundersökningskungörelsen (1947:948).

Om ett beslag överlämnas i orubbat skick övergår skyldigheten att förteckna det beslagna och att, i förekommande fall, utfärda bevis om beslaget, till Polismyndigheten.

Regleringen hindrar inte att tulltjänstemannen förtecknar beslaget enligt reglerna i 27 kap. 13 § rättegångsbalken och först därefter överlämnar förundersökningen och beslaget till Polismyndigheten. Det kan t.ex. vara lämpligt om beslaget bara omfattar enstaka föremål som snabbt kan förtecknas.

Av *andra stycket* framgår att om beslaget inte omedelbart kan överlämnas ansvarar den som har tagit föremålen i beslag för den dokumentation som anges i 27 kap. 13 § rättegångsbalken. Det kan

t.ex. ha sin grund i att andra tjänsteuppgifter gör att tulltjänsteman-
nen inte hinner lämna över beslaget och att det därför tillfälligt blir
kvar hos Tullverket.

Regleringen förutsätter ett nära samarbete mellan Tullverket och
Polismyndigheten. Det kan t.ex. behövas överenskommelser om var
beslagen ska lämnas och vem som ska ombesörja transporten om det
uppstår särskilda problem.

10 §

I paragrafen anges vem som ska förvara beslagtagnen egendom. Den
har behandlats i avsnitt 15.7.6.

I *första stycket*, som är oförändrat, anges att Tullverket ska förvara
beslagtagnen egendom, om inte annat är föreskrivet eller åklagaren
bestämmer något annat.

Av *andra stycket* framgår att egendom som en tulltjänsteman har
tagit i beslag i den indirekta brottsbekämpningen, som biträde åt
Polismyndigheten, för brott som ligger utanför Tullverkets behörig-
het, ska förvaras av Polismyndigheten när den har övertagit ärendet.
En ny andra mening läggs till som innebär att beslagtagnen egendom
ska förvaras av Polismyndigheten även när en förundersökning har
överlämnats till den myndigheten eller till allmän åklagare med stöd
av 1 § andra stycket. Tillämpningsområdet omfattar alltså förunder-
sökningar om utförelshäleri eller grovt utförelshäleri enligt 9 kap.
6 a § brottsbalken eller försök, förberedelse eller stämpling till så-
dana brott. Bestämmelsen avviker från huvudregeln i 27 kap. 10 §
första stycket rättegångsbalken att beslag ska förvaras av den som
har verkställt beslaget (jfr 27 kap. 17 § rättegångsbalken). Eftersom
en förundersökning som avser brott av aktuellt slag genast ska över-
lämnas till Polismyndigheten eller allmän åklagare övertas beslaget
normalt omgående.

24 §

Paragrafen reglerar Tullverkets biträde åt Polismyndigheten när ett
brott upptäcks i vissa fall. Paragrafen har behandlats i avsnitt 15.7.5.

Det föreskrivs i *första stycket* att om ett brott som inte ingår i
Tullverkets direkta brottsbekämpning upptäcks i myndighetens

kontrollverksamhet får en tulltjänsteman, innan en förundersökning har inletts, ingripa mot brottet. Det förutsätter att Tullverket före ingripandet i det enskilda fallet har gjort en förfrågan om det hos Polismyndigheten och att den myndigheten har godkänt att ingripandet görs. Det läggs till en ny andra mening i bestämmelsen som utvidgar tillämpningsområdet. Ändringen innebär att en tulltjänsteman har motsvarande rätt att ingripa om ett brott av något slag upptäcks i samband med en åtgärd enligt 8 § lagen (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Befogenheterna gäller alltså om ett brott som inte ingår i den direkta brottsbekämpningen upptäcks i samband med att en kroppsvisitation av en person eller en genomsökning av transportmedel genomförs för att upptäcka brottslig verksamhet som innefattar utförselhäleri. Ett exempel är om penningtvättsbrott upptäcks i samband med en sådan åtgärd. Uttrycket ”i samband med” har samma innebörd som motsvarande uttryck i första meningen. På samma sätt som enligt den bestämmelsen ska en förfrågan till Polismyndigheten gälla ett enskilt fall. Det är alltså inte möjligt att träffa generella överenskommelser mellan myndigheterna om att tulltjänstemän ska ingripa vid vissa typer av brott.

Om Polismyndigheten godkänner ingripandet har en tulltjänsteman rätt att vidta de åtgärder som anges i *andra stycket*. Där föreskrivs att tulltjänstemannen dels på plats får vidta sådana primäråtgärder som anges i 23 kap. 3 § fjärde stycket rättegångsbalken och vid behov medta någon till förhör, dels får med stöd av 23 kap. 9 a § rättegångsbalken tillfälligt omhänderta kommunikationsutrustning som inte frivilligt överlämnas till honom eller henne. I brådskande fall får tulltjänstemannen ingripa även utan Polismyndighetens godkännande enligt 25 §. Det framgår av 26 § att ett ingripande enligt förevarande paragraf eller 25 § genast ska rapporteras till Polismyndigheten.

30 §

Paragrafen, som är ny, innehåller en hänvisningsbestämmelse. Den har behandlats i avsnitt 11.4.4.

I paragrafen hänvisas till de bestämmelser om biträde till allmän åklagare som finns i lagen (2024:000) om rättegången vid förverkande och företagsbot.

9 kap.

2 §

Paragrafen reglerar tullåklagares rätt att besluta om förverkande. Den har behandlats i avsnitt 11.5.1.

I *första stycket* ändras hänvisningen till lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m. till en hänvisning till lagen (2024:000) om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot. Någon upplysning om att regleringen även omfattar föremål som saknar saluvärde behövs inte, eftersom det får anses följa av att värdet inte uppgår till ett visst angivet belopp. Dessutom görs en redaktionell ändring.

I *andra stycket* hänvisas till lagen om rättegången i vissa fall vid förverkande och företagsbot när det gäller förfarandet vid förverkande. Det innebär bl.a. att det som föreskrivs i den lagen om krav på skriftligt beslut, delgivning, missnöjesanmälan m.m. ska tillämpas. Vidare föreskrivs att frågan ska överlämnas till allmän åklagare i de fall där den som har drabbats av beslutet om förverkande anmäler missnöje och Tullverket anser att talan om förverkande bör föras. Det innebär ingen ändring i sak.

Kommittédirektiv 2021:28

En samlad lagstiftning om Tullverkets befogenheter

Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska genomföra en samlad översyn av reglerna om Tullverkets befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. Syftet med översynen är att skapa en överskådlig, ändamålsenlig och enhetlig reglering av Tullverkets befogenheter. En sådan reglering skulle ge bättre förutsättningar för Tullverket att utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt.

Utredaren ska bl.a.

- redogöra för och analysera Tullverkets befintliga befogenheter och överväga om myndigheten bör ges ytterligare befogenheter samt, i så fall, föreslå sådana,
- föreslå en ny sammanhållen författningsreglering som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga för att reglera Tullverkets befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten, och
- i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 maj 2022.

Gällande reglering av Tullverkets uppdrag och befogenheter

Allmänt om Tullverkets uppdrag

Tullverket har, enligt förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket, bl.a. till uppgift att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. Tullverket ska också övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs.

Tullverket ska vidare förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten. Tullverket ska också bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor samt bedriva viss verksamhet i fråga om rattfylleribrott.

Tullverkets befogenheter när det gäller kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten regleras i flera olika författningar. Dessa författningar innehåller till stor del även reglering av annat än befogenheter.

Kontrollverksamheten

När det gäller Tullverkets kontrollverksamhet avseende varor som förs in i eller ut ur unionens tullområde finns regler om kontroll av varor i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) och tullagen (2016:253). I 4 kap. tullagen finns bestämmelser som reglerar tullkontroll. Tullverket har enligt denna reglering bl.a. rätt att inom det s.k. gränsnära området uppmana en person att stanna för kontroll under vissa förutsättningar (11 och 12 §§). Tullverket får, i syfte att kontrollera om deklARATIONSSKYLDIGHETEN har fullgjorts, undersöka bl.a. transportmedel, containrar, tulllager, anläggningar för tillfällig lagring samt områden i hamnar, på flygplatser och bangårdar där varor som står under tullövervakning förvaras. Undersökning får även ske av bagage, handväskor och liknande som medförs av en resande (16 §). Post- och kurirförsändelser får undersökas enligt 19 §. Kapitlet innehåller också bestämmelser om tullkontroll i form av revision samt beträffande intrång i immateriella rättigheter och tullkontroll av kontanta medel. Här finns också

bestämmelser om bl.a. våldsanvändning, Polismyndighetens och Kustbevakningens medverkan vid tullkontroller samt transportföretags skyldighet att lämna uppgifter om transporter och passagerare till Tullverket.

I lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) finns bestämmelser om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (EU-land). Tullverket har även vid inre gräns rätt att uppmana en person att stanna för kontroll inom gränsnära område (5 §). Kontrollen vid inre gräns är dock begränsad till att avse någon av de varor som är uppräknade i 3 §. Det rör sig om varor för vilka det finns förbud mot eller villkor för in- eller utförsel. För in- och utförsel av sådana varor gäller anmälningsplikt enligt 4 §. För att kontrollera att dessa förbud eller villkor samt anmälningskyldigheten har iakttagits får Tullverket undersöka bl.a. transportmedel och containrar. Även bagage, handväskor och liknande som medförs av en resande får undersökas (7 §). Post- och kurirförsändelser får undersökas enligt 8 §. Inregränslagen innehåller också bestämmelser om bl.a. Polismyndighetens och Kustbevakningens medverkan i kontrollverksamheten samt transportföretags skyldighet att lämna uppgifter till Tullverket.

Tullverket får vidare utföra transportkontroll enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. Transportkontroll sker enligt 2 kap. 1 § i syfte att undersöka om varorna transporteras i enlighet med de administrativa krav som lagstiftningen uppställer.

Tullverket är således den myndighet som kontrollerar att regler för in- eller utförsel av varor till eller från Sverige efterföljs och de huvudsakliga kontrollbefogenheterna framgår ovan. Det är ofta andra myndigheter som ansvarar för de olika införsel- och utförselreglerna. Tullverket utför kontroller inom en mängd områden, exempelvis kontroll av införsel och utförsel av djur, handel med utrotningshotade djur och växter, livsmedel, kulturföremål, avfallstransporter samt utförsel av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. Tullverket har vidare vissa befogenheter i fråga om kontroller av yrkesmässig trafik. Enligt lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd får en tulltjänsteman dessutom i vissa fall, på samma sätt som en polisman, omhänderta fordonsnycklar, frakthandlingar och registrerings skyltar. För att söka efter sådan egendom får

tulltjänstemannen kroppsvisitera fordonets förare och genomsöka fordonet. I vissa fall, om det finns synnerliga skäl, får även passage-rare kroppsvisiteras.

Gemensamt för de flesta av dessa regelverk är att kontrollen sker i syfte att undersöka om lagstiftningen på de olika områdena följs. Det kan t.ex. handla om att kontrollera att deklara-tions-, uppgifts- eller anmälnings-skyldighet fullgjorts eller att villkor för införsel och utförsel iakttagits såsom att nödvändiga tillstånd finns eller att korrekt dokumentation medförs. Överträdelse kan avse både administrativa bestämmelser och straffbestämmelser. En avvikelse som upptäcks vid kontrollen kan därför leda antingen till administrativa åtgärder, såsom påförande av tull eller avgift, eller till att det uppstår en misstanke om brott som leder till åtgärder inom Tullverkets brottsbekämpande verksamhet, se nedan.

Den brottsbekämpande verksamheten

Utöver den kontrollverksamhet som Tullverket bedriver har Tullverket också befogenhet att bedriva viss brottsbekämpande verksamhet. Dessa befogenheter regleras främst i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) och lagen (2008:322) om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott.

Tullverket får enligt 19 § första stycket smugglingslagen fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken. De befogenheter och skyldigheter som en undersökningsledare har enligt rättegångsbalken gäller då Tullverket. Om saken inte är av enkel beskaffenhet ska ledningen av förundersökningen enligt 19 § andra stycket smugglingslagen övertas av åklagaren så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet eller om det är påkallat av särskilda skäl. Åklagaren får enligt 19 § tredje stycket anlita biträde av Tullverket.

Innan en förundersökning har hunnit inledas får, enligt 20 § första stycket smugglingslagen, en tjänsteman vid Tullverket hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen. I smugglingslagen finns även bestämmelser om befogenheter för tjänstemän vid Tullverket att använda tvångsmedel, som att efter tillsägelse tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska höras (20 a §), gripa den som misstänks för brott (21 §), ta egendom i beslag (22 §) eller i förvar (25 a §), göra

husrannsakan (26 §) och besluta om kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller urinprovstagning (27 §).

Förundersökningsrätten gäller i första hand vid brott enligt smugglingslagen. Tullverket har också förundersökningsrätt gällande vissa andra brott som anges i 1 § andra stycket smugglingslagen. Det är brott som rör införsel till eller utförsel från landet av varor enligt inregränslagen, lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, tullagen och lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m. Tullverket kan även inleda förundersökning gällande vissa brott i narkotikastrafflagen (1968:64). Det handlar om brott som avser överlåtelse av narkotika, förvärv av narkotika i överlåtelsesyfte samt om någon anskaffar, bearbetar, förpackar, transporterar, förvarar eller tar annan sådan befattning med narkotika som inte är avsedd för eget bruk. Förundersökning får också inledas avseende vapenbrott enligt 9 kap. 1 eller 1 a § vapenlagen (1996:67) eller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt 29 § andra stycket 2 eller 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. De nu nämnda förfarandena i narkotikastrafflagen, vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor motsvarar i flera avseenden brottet olovlig befattning med smuggelgods i 12 § första och andra styckena smugglingslagen. Tullverkets befogenheter gäller vidare vid vissa terroristbrott.

Tullverket har därtill vissa kompletterande befogenheter som endast gäller för brott som upptäcks i samband med att Tullverket agerar enligt sina ordinarie befogenheter såsom t ex. vid en utredning av smugglingsbrott. Förundersökning får enligt 34 och 35 §§ smugglingslagen inledas avseende innehav eller bruk av narkotika, dopningsbrott och innehav av hälsofarliga varor. Rätten att inleda förundersökning avseende dessa brott gäller endast om det finns anledning att anta att något av dessa brott har begåtts och misstanken uppkommit i samband med att Tullverket utreder ett brott som omfattas av smugglingslagen eller de andra brott som avses i 1 § andra stycket eller när en tjänsteman vid Tullverket ingriper mot ett brott som omfattas av smugglingslagen. Åklagaren har vidare möjlighet att anlita biträde av Tullverket vid en förundersökning angående brott som avser innehav av en vara som inte får innehas utan tillstånd och som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel eller

utförelse (36 § smugglinglagen). Rätten att anlita biträde gäller bara om varan har påträffats i samband med att Tullverket utför en kontroll enligt myndighetens befogenheter eller utreder ett brott som omfattas av smugglinglagen eller de andra brott som avses i 1 § andra stycket.

Tullverket får föra talan i mål om vissa brott enligt smugglinglagen. Det gäller om det är uppenbart att brottets straffvärde motsvarar böter och att brottet inte ska föranleda någon annan påföljd (32 §).

Tullverket har enligt 3 § första stycket lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott rätt att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken om rattfylleri och grovt rattfylleri. De befogenheter och skyldigheter som undersökningsledaren har enligt rättegångsbalken gäller då Tullverket. När förundersökningen leds av en åklagare, får åklagaren enligt 3 § tredje stycket anlita biträde av Tullverket. I lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott finns också bestämmelser om de åtgärder och tvångsmedel som Tullverket har rätt att använda sig av.

Tullverket har även enligt 3 a § första stycket lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott rätt att inleda förundersökning avseende brott som består i innehav eller bruk av narkotika, dopningsbrott och innehav av hälsofarliga varor, om det i samband med att Tullverket vidtar åtgärder mot ett rattfylleribrott uppstår anledning att anta att ett sådant brott begåtts. Tullverket får föra talan i mål om sådana brott, om det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte föranleder någon annan påföljd (3 a § andra stycket).

Tullverket har i fråga om våldsanvändning vissa befogenheter som regleras i polislagen (1984:387).

Uppdraget

Problem med den gällande lagstiftningen

Tullverkets befogenheter regleras i ett flertal olika författningar som tillkommit vid olika tidpunkter utan att en grundlig översyn har gjorts. Lagstiftningen är därför splittrad och svåröverskådlig och de aktuella författningarna reglerar dessutom till stor del även andra frågor, t.ex.

straffbestämmelser eller regler om uppbörd av tull och skatt. Detta skiljer sig från regleringen för andra brottsbekämpande myndigheter. Polismyndigheten har merparten av sina befogenheter samlade i polislagen och rättegångsbalken. Även Kustbevakningen har numera sina befogenheter samlade i en ny lag, kustbevakningslagen (2019:32). Under de år lagstiftningen som styr Tullverkets verksamhet har varit i kraft har dessutom samhället och den aktuella brottslighetens karaktär förändrats. Den organiserade brottsligheten rör sig över landgränser och omfattar allt fler former av kriminella aktiviteter. Regleringen är inte heller i alla delar anpassad till de EU-rättsliga bestämmelserna om kontroll i unionstullkodexen.

Befogenheterna inom kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet behöver ses över

Tullverkets kontrollbefogenheter skiljer sig delvis åt beroende på om det rör sig om inre eller yttre gräns på ett sätt som inte framstår som motiverat. Ett exempel är befogenheten att använda våld. Tullverket har i dag rätt att använda våld vid en kontroll enligt tullagen men inte enligt inregränslagen eller lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter och det kan ifrågasättas om dessa skillnader är ändamålsenliga. I vissa avseenden saknar Tullverket de befogenheter som andra brottsbekämpande myndigheter har i motsvarande situationer. Detta gäller t.ex. befogenheten att avlägsna personer, stoppa fordon och att använda våld. Det finns anledning att se över dessa bestämmelser i syfte att skapa en enhetlighet i de fall det inte är motiverat att befogenheterna skiljer sig åt.

Tullverket deltar i det myndighetsgemensamma arbetet mot den organiserade brottsligheten och samverkar även i andra fall med bl.a. Polismyndigheten. Vid myndighetsgemensamma insatser deltar Tullverket utifrån sitt uppdrag och inom ramen för sina befogenheter. Smugglingslagen och lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott ger Tullverket motsvarande befogenhet som Polismyndigheten att inleda förundersökning och besluta om tvångsåtgärder för de brott som regleras där. Tullverket har också möjlighet att i vissa fall biträda en åklagare som leder en förundersökning avseende brott enligt smugglingslagen och lagen om Tullverkets och Kustbevakningens befogenheter att ingripa mot rattfylleribrott. Tullverket har däremot inte möjlighet att lämna

biträde i förundersökningar som leds av Polismyndigheten eller andra myndigheter. I jämförelse med vad som gäller för Kustbevakningen är Tullverkets möjligheter att biträda andra myndigheter små. Att brottsbekämpande myndigheter kan samarbeta effektivt är viktigt i kampen mot den organiserade brottsligheten. I syfte att skapa bättre förutsättningar för nyttjande av samhällets gemensamma resurser för brottsbekämpningen bör det övervägas att ge Tullverket möjlighet att biträda Polismyndigheten, även i andra fall än de som föreslås i lagrådsremissen. Tullverket ges en utökad möjlighet att ingripa mot brott som beslutades den 15 april 2021 (Fi2021/01653). Det bör dessutom övervägas att ge åklagaren möjlighet att i fler fall än i dag begära Tullverkets biträde, t.ex. i de fall Tullverket påträffar stora mängder kontanter och misstänker penningtvättsbrott.

En samlad lagstiftning anpassad för dagens behov och samhälle

Tullverket har ett angeläget och samhällsviktigt uppdrag och har de senaste åren fått ökade anslag och utökade befogenheter. Den lagstiftning som reglerar Tullverkets befogenheter har dock blivit komplex och omodern. Detta innebär stora utmaningar för verksamheten och försämrar möjligheterna för Tullverket att utföra sitt uppdrag. Det finns mot denna bakgrund skäl att samlat se över Tullverkets befogenheter, både inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten, i syfte att skapa en överskådlig, ändamålsenlig och enhetlig reglering som speglar myndighetens uppdrag och säkerställer att myndigheten har de befogenheter som krävs. En samlad och mer modern lagstiftning skulle innebära bättre förutsättningar för Tullverket att utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt.

Utredaren ska därför

- redogöra för och analysera Tullverkets befintliga befogenheter och överväga om myndigheten bör ges ytterligare befogenheter samt, i så fall, föreslå sådana,
- föreslå en ny sammanhållen författningsreglering som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga för att reglera Tullverkets befogenheter inom kontrollverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten, och
- i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

Arbetet ska bedrivas med utgångspunkten att Tullverket ska ha nödvändiga, lämpliga och proportionerliga verktyg för att kunna bedriva sin verksamhet effektivt. I de fall utredaren lämnar förslag på nya befogenheter för myndigheten ska den enskildes berättigade krav på rättssäkerhet och integritet beaktas.

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

Konsekvensbeskrivningar

Utöver vad som anges i kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren ange om förslagen får konsekvenser för Tullverkets uppgifter under höjd beredskap eller för totalförsvaret i övrigt. Föreslagna finansieringslösningar ska vara utgiftsminskningar på statens budget.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Kustbevakningen samt andra myndigheter som berörs av frågorna. Utredaren ska hålla sig informerad och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Förslagen som utredaren lämnar ska vara förenliga med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden.

Uppdraget ska redovisas senast den 16 maj 2022.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:29

Tilläggsdirektiv till Tullbefogenhetsutredningen (Fi 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 april 2022

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

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

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

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

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

- analysera och ta ställning till om Tullverket bör få utökade möjligheter att göra fler kontroller av utförsel av varor,

- analysera behovet och möjligheterna att göra utförelse av stöldgods till ett brott enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

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

Uppdraget att se över det tullrättsliga sanktionssystemet

Det tullrättsliga sanktionssystemet

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

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

På skatteområdet finns sedan 1972 skattetillägg som en administrativ sanktion. När tulltilläggen infördes 1986 var utgångspunkten att de skulle utformas i så nära överensstämmelse som möjligt med bestämmelserna om skattetillägg (prop. 1985/86:41 s. 17). Lagstiftaren har därefter haft som ambition att hålla ihop sanktionssystemen (prop. 1996/97:100 s. 489 och prop. 2010/11:165 s. 49). I likhet med vad som gäller för tulltillägg är reglerna om skattetillägg utformade så att det för att skattetillägg ska kunna påföras måste det ha varit fråga om en oriktig uppgift som lämnats på något annat sätt än munt-

ligen (49 kap. 4 § skatteförfarandelagen [2011:1244]). Av förarbetena till bestämmelserna om tulltillägg (prop. 1985/86:41 s. 19 och prop. 2002/03:106 s. 196) framgår att sanktionen riktar sig i huvudsak mot vissa brister vid fullgörandet av anmälnings- och uppgiftsskyldigheten i tullbehandlingen av den kommersiella importen.

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

De tullrättsliga sanktionerna behöver ses över

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

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

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

Utredaren ska därför

- redogöra för och analysera de tullrättsliga sanktionerna samt ta ställning till om sanktionerna bör ändras och i så fall föreslå sådana ändringar,
- utreda och ta ställning till om det behövs någon ny sanktion och i så fall föreslå en sådan,
- utreda och ta ställning till om det ska införas ett liknande dubbelprövningsförbud som finns inom skatterättens område, samt
- i övrigt lämna nödvändiga författningsförslag.

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

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

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

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Kustbevakningen samt andra myndigheter som berörs av frågorna. Utredaren ska hålla sig

informerad och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Förslagen som utredaren lämnar ska vara förenliga med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden. De delar som utredaren enligt de ursprungliga direktiven skulle slutredovisa den 16 maj 2022 ska i stället redovisas i form av en delredovisning den 2 september 2022 och uppdraget ska slutredovisas senast den 14 juli 2023.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:43

Tilläggsdirektiv till Tullbefogenhetsutredningen (Fi 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2023

Ändring i och förlängd tid för uppdraget

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

Regeringen beslutade den 13 april 2022 tilläggsdirektiv till Tullbefogenhetsutredningen (dir. 2022:29) som bl.a. innebar att utredaren fick i uppdrag att analysera och ta ställning till om Tullverket bör få utökade möjligheter att göra fler kontroller av utförsel av varor, analysera behovet och möjligheterna att göra utförsel av stöldgods till ett brott enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag. Regeringen beslutade även om förlängning av utredningstiden. De delar som utredaren enligt de ursprungliga direktiven skulle ha slutredovisat den 16 maj 2022 skulle i stället redovisas i form av en delredovisning den 2 september 2022 och slutredovisningen bestämdes till senast den 14 juli 2023.

Uppdrag att lämna författningsförslag

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anförut om Tullverkets befogenheter (bet. 2021/22:JuU22 punkt 58, rskr. 2021/22:271). Av tillkännagivandet följer att tilläggsdirektiven till Tullbefogenhetsutredningen bör kompletteras så att utredaren,

oavsett ställningstagande i sak, ska föreslå ny lagstiftning (bet. 2021/22: JuU22 s. 115).

Utredaren ska därför, utöver vad som framgår av tilläggsdirektiven (2022:29),

- lämna författningsförslag på hur utförelse av stöldgods kan kriminaliseras oavsett ställningstagande i sak.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från Tullverket, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten samt andra myndigheter som berörs av frågorna. Utredaren ska hålla sig informerad och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Förslagen som utredaren lämnar ska vara förenliga med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 21 december 2023.

(Finansdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.
66. För barn och unga i samhällsvård. S.
67. Anonyma vittnen. Ju.
68. Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*. Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*. Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. Ku.
69. Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvud-regel. Ju.

70. Ordning och reda – förstärkt och tillförlitlig byggkontroll. LI.
71. Speciallivsmedel till barn inom öppen hälso- och sjukvård. S.
72. En enklare hantering av vattenfrågor vid planläggning och byggande. LI.
73. Genomförandet av vaccineringen mot sjukdomen covid-19 – en utvärdering. S.
74. Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk. LI.
75. Stärkt konstitutionell beredskap. Ju.
76. Vidareanvändning av hälsodata för vård och klinisk forskning. S.
77. Behörig myndighet enligt EU:s avskogningsförordning. LI.
78. Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. Ju.
79. Arbetsrätten under krig och krigsfara. A.
80. Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. Ju.
81. Ett enklare bilstöd. S.
82. Ökad kontroll över tandvårdssektorn. S.
83. Samordnat juridiskt stöd och vägledning för hälso- och sjukvårdens digitalisering. S.
84. En hållbar bioekonomistrategi – för ett välmående fossilfritt samhälle. LI.
85. Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. Fi.
86. Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
87. Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
88. Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
89. Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
90. Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
91. Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
92. Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
93. Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. Fi.
94. Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. Fi.
95. Uppföljning för utveckling – ett hållbart system för samlad kunskap om villkoren för barn och elever med funktionsnedsättning i förskola och skola. U.
96. En reform för datadelning. Fi.
97. Ut ur utsatthet. A.
98. Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras. Vol. 1 och 2: Forskningsbilaga. A.
99. Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgods. Fi.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- På egna ben.
 - Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]
- Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]
- Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]
- Översyn av entreprenörsansvaret. [26]
- Genomförande av minimilönedirektivet. [36]
- Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]
- Arbetsrätten under krig och krigsfara. [79]
- Ut ur utsatthet. [97]
- Sexuellt utnyttjande i pornografiska syften – våldsutsatthet som behöver synliggöras. Vol. 1 och 2: Forskningsbilaga. [98]

Finansdepartementet

- En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]
- Posttjänst för hela slanten.
 - Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]
- En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]
- Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]
- Ett förbättrat resegarantisystem. [33]
- Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]
- En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]
- En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

- Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]
- En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47]
- Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]
- Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]
- En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]
- Långtidsutredningen 2023. Finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Huvudbetänkande*. [85]
- Trends in GDP Growth and its Driving Factors. *Bilaga 1 till Långtidsutredningen 2023*. [86]
- Drivkrafter bakom globala trender i den neutrala räntan. *Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2023*. [87]
- Ränte-tillväxt-differensen – utveckling och drivkrafter. *Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2023*. [88]
- Makrotillsynsregleringar och finansiell stabilitet. *Bilaga 4 till Långtidsutredningen 2023*. [89]
- Samspelet mellan finans- och penningpolitik i Sverige. *Bilaga 5 till Långtidsutredningen 2023*. [90]
- Penning- och finanspolitisk konjunkturstabilisering. *Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2023*. [91]
- Nytt ramverk för finanspolitiken. *Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2023*. [92]
- Budgetprocessen i det finanspolitiska ramverket. *Bilaga 8 till Långtidsutredningen 2023*. [93]
- Förändring genom försök. Försöksverksamhet i den kommunala sektorn. [94]

En reform för datadelning. [96]
Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgods. [99]

Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]
Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]
Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]
Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]
En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]
Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]
Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]
Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]
Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]
Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]
Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]
En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]
Vem äger fastigheten. [55]
Åtgärder för tryggare bostadsområden. [57]
Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. [60]
Anonyma vittnen. [67]
Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen. En ny huvudregel. [69]
Stärkt konstitutionell beredskap. [75]

Hemlig dataavläsning – utvärdering och permanent lagstiftning. [78]
Ett starkare straffrättsligt skydd – mot sexuella kränkningar, bedrägerier i vissa fall och brott med hatmotiv avseende kön. [80]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]
Organisera för hållbar utveckling. [14]
Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]
Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. [64]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan mellan stat, region och kommun. [58]
Sveriges säkerhet i etern. [63]
Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan – eksklyteerinki ja assimileerinki tornionlaaksolaisista, kväänistä ja lantalaisista. *Slutbetänkande*.
Som om vi aldrig funnits. Vår sanning och verklighet. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Meän tottuus ja toelisuus. *Intervjuberättelser*.
Som om vi aldrig funnits. Tolv tematiska forskarrapporter. Aivan ko meitä ei olis ollukhaan. Kakstoista temattista tutkintoraporttia. *Forskarrapporter*. [68]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]
Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. [20]
Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]
Jakt och fiske i renbetesland. [46]

Bättre information om hyresbostäder.
Kartläggning av andrahands-
marknaden och ett förbättrat lägen-
hetsregister. [65]

Ordning och reda – förstärkt och tillförlit-
lig byggkontroll. [70]

En enklare hantering av vattenfrågor vid
planläggning och byggande. [72]

Förenklade förutsättningar
för ett hållbart vattenbruk. [74]

Behörig myndighet enligt EU:s
avskogningsförordning. [77]

En hållbar bioekonomistategi.
– för ett välmående fossilfritt samhälle.
[84]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]

Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]

Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

Ett stärkt och samlat skydd
av välfärdssystemen. [52]

En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring
– för bättre ekonomisk trygghet,
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1
och 2. [53]

Några smittskyddsfrågor inom social-
tjänsten och socialförsäkringen. [56]

Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med
liv och hälsa i fokus. [62]

För barn och unga i samhällsvård. [66]

Speciallivsmedel till barn inom öppen
hälso- och sjukvård. [71]

Genomförandet av vaccineringen mot
sjukdomen covid-19 – en utvärdering.
[73]

Vidareanvändning av hälsodata för vård
och klinisk forskning. [76]

Ett enklare bilstöd. [81]

Ökad kontroll över tandvårdssektorn. [82]

Samordnat juridiskt stöd
och vägledning för hälso-
och sjukvårdens digitalisering. [83]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Ny myndighetsstruktur för finansiering av
forskning och innovation. [59]

Uppföljning för utveckling – ett håll-
bart system för samlad kunskap om
villkoren för barn och elever med
funktionsnedsättning i förskola och
skola. [95]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intygan-
den. [42]