



Tullverket

Allmänna ombudet
Mikael Jeppsson
Tel. 08-405 02 84
allmannaombudet@tullverket.se

Datum
2019-02-22
Ert datum

Dnr
Ao 2/19
Er referens

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Redogörelse för allmänna ombudets verksamhet

Bakgrund

Enligt 10 § förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket ska det allmänna ombudet senast den 22 februari varje år lämna en redogörelse för ombudets verksamhet till Regeringskansliet (Finansdepartementet). I det följande lämnas en sådan redogörelse.

Bemanning

Med stöd av 6 kap. 1 § tullagen (2016:253) beslutade regeringen den 4 maj 2016 att förordna Mikael Jeppsson som allmänt ombud vid Tullverket. Förordnandet gäller t.o.m. den 3 maj 2021.

Under 2018 har Pierre Duras, vid Tullverkets rättsavdelning, varit utsedd som allmänna ombudets ersättare fr.o.m. den 1 oktober t.o.m. den 30 november 2018. Beslutet fattades av Tullverket, efter anmälan av allmänna ombudet, med stöd av 16 § förordningen med instruktion för Tullverket.

Den 18 maj 2018 fick Erika Nygren, vid Tullverkets rättsavdelning, allmänna ombudets uppdrag att företräda det allmänna i Högsta förvaltningsdomstolen i fråga om överklagande av den dom som Kammarrätten i Stockholm meddelat i mål nr 5248-17. Beslutet fattades av allmänna ombudet med stöd av 6 kap. 14 § tullagen.

Organisation

Alltsedan Tullverkets rättsavdelning blev till under 2012 har det allmänna ombudet varit placerat på den avdelningen. Före det var allmänna ombudet placerat på motsvarande organisatoriska enheter på Tullverkets huvudkontor, och tidigare på Generaltullstyrelsen.

Under 2017 inrättades den juridiska enheten inom rättsavdelningen. Allmänna ombudet är placerat på den enheten.

Förutsättningar för verksamheten

Arbetstid

Allmänna ombudet är placerat på Tullverkets juridiska enhet och är där också verksam som verksjurist. De arbetsuppgifter som följer av tjänsten som verksjurist tar den allra största delen av arbetstiden i anspråk. Det har inneburit att en begränsad tid funnits till att utföra arbete i funktionen som allmänt ombud.

Rättsliga förutsättningar

I 6 kap. tullagen (2016:253) finns reglerat befogenheter för allmänna ombudet, vilka rör möjligheten att överklaga beslut av Tullverket och av de allmänna förvaltningsdomstolarna. I 5 kap. finns även reglerat befogenheter rörande ärenden om tulltillägg. Bestämmelserna har hängt med i princip oförändrade från den äldre tullagen (2000:1281).

Det finns inte något i nuläget som indikerar brist på nödvändiga befogenheter. Det finns ändå vissa oklarheter i regleringen och även andra omständigheter som kan utgöra skäl för överväganden kring behov av förändringar. Vid dialog med allmänna ombudet hos Skatteverket och allmänna ombudet för socialförsäkringen har det kunnat konstateras att det föreligger vissa skillnader i de rättsliga förutsättningarna.

Övrigt om förutsättningarna

Allmänna ombudet har en egen mejladress, allmannaombudet@tullverket.se. Ombudet har även ett eget diarium, skilt från verksdiariet. Det innebär också att allmänna ombudet bildar ett eget arkiv.

Enligt bestämmelser i Tullverkets arbetsordning ska allmänna ombudet ha rätt att ta del av handlingar eller uppgifter som behövs för att kunna utföra arbetet. Det kan konstateras att inga hinder har uppställts för sådan tillgång.

Ärenden

Domstolsavgöranden

Under det gångna året har fem domar och ett beslut meddelats i mål där allmänna ombudet har fört det allmännas talan. I det följande lämnar jag en kort redogörelse för dessa ärenden.

Mål nr 5897-16 hos Kammarrätten i Göteborg

Allmänna ombudet överklagade (dnr Ao 2/16) den dom som Förvaltningsrätten i Malmö meddelat den 14 oktober 2016 i mål nr 7522-16. Saken gällde tull och skatt som påförts med anledning av olaglig införsel av en båt. Kammarrätten i Göteborg har meddelat dom i målet den 1 mars 2018.

Allmänna ombudets ställning i målet

Kammarrätten prövade inledningsvis allmänna ombudets ställning i målet, med anledning av att allmänna ombudet inte tidigare fört talan i processen och då allmänna ombudet överklagat till förmån för enskild part. Högsta förvaltningsdomstolen hade fastslagit att det allmänna ombudet hos Skatteverket, enligt bestämmelserna i skatteförfarandelagen (2011:1244), inte har rätt att föra talan mot ett beslut när ombudet inte tidigare varit part i processen (HFD 2017 ref. 54). Kammarrätten konstaterade, mot bakgrund av bestämmelserna i 6 kap. tullagen, att allmänna ombudet hos Tullverket får anses ha rätt att överklaga förvaltningsrättens dom till förmån för enskild part även om ombudet inte tidigare fört det allmännas talan i målet. Under sådana förhållanden ska allmänna ombudet även föra det allmännas talan.

Påförande av tull och mervärdesskatt

Bolaget hade påförts tull och mervärdesskatt avseende olaglig införsel av en båt som bolaget tagit emot för reparations- och renoveringsarbeten. Kammarrätten konstaterade att utredningen var behäftad med betydande brister, men i målet var utgångspunkten att båten transporterats till Sverige från Frankrike genom vägtransport, samt att den sannolikt dessförinnan befunnit sig i Kroatien. Kammarrätten konstaterade att det då inte skett någon olaglig införsel till EU:s tullområde i och med att båten fördes in i Sverige utan att införseln istället har skett när den ankom till en annan medlemsstat.

Kammarrätten anförde att Tullverket i det överklagade beslutet inte motiverat varför det anser att det har skett en olaglig införsel av båten och inte heller angett var den olagliga införseln ska ha ägt rum eller på vilket sätt båten olagligen förts in till unionens tullområde. Rätten ansåg att bolaget inte varit

ansvarigt för de förpliktelser som följer av tullkodexen eftersom bolaget vare sig fört in båten till EU:s tullområde eller åtagit sig ansvar för befordran efter införseln.

Kammarrätten framhöll att enligt EU:s förordningar förtydligas att alla varor som transporteras mellan två platser inom unionens tullområde anses som unionsvaror, såvida det inte är fastställt att de saknar sådan status. Det föreligger således en presumtion för att båten, som transporterats mellan Frankrike och Sverige, har varit en unionsvara.

Kammarrätten ansåg att utredningen sammantaget inte gav tillräckligt stöd för att båten varit föremål för en olaglig införsel. Att bolaget inte förmått styrka att införseln skett i enlighet med bestämmelserna föranledde inte någon annan bedömning. Tullverkets beslut upphävdes.

Mål nr 2734-17 hos Kammarrätten i Göteborg

Allmänna ombudet överklagade (dnr Ao 2/17) den dom som Förvaltningsrätten i Göteborg meddelat den 27 april 2017 i mål nr 858-17. Saken gällde tull och skatt som påförts med anledning av att avräkningsnota inte avlämnats inom föreskriven tid samt vilken EU-förordning som skulle tillämpas, unionstullkodexen som blev tillämplig i maj 2016 eller den äldre tullkodexen. Kammarrätten i Göteborg har meddelat dom i målet den 18 maj 2018.

Kammarrätten konstaterade att den tidpunkt då avräkningsnota, inom ramen för tullförfarandet aktiv förädling, senast skulle ha lämnats var i tiden efter det att unionstullkodexen blivit tillämplig. När avräkningsnota inte hade lämnats in vid den tidpunkten uppstod frågan om uppkomst av tullskuld. Därmed skulle frågan om betalningsskyldighet bedömas utifrån bestämmelserna i unionstullkodexen.

Unionstullkodexen innebär att reglerna om hur tullskuld uppkommer och hur tullskuld upphör till viss del har förändrats i förhållande till den äldre tullkodexen. Eftersom Tullverkets prövning gjorts utifrån den äldre tullkodexen undanröjdes beslutet. Målet visades åter till Tullverket för ny handläggning.

Mål nr 4089-17 hos Kammarrätten i Göteborg

Allmänna ombudet överklagade (dnr Ao 3/17) den dom som Förvaltningsrätten i Malmö meddelat den 7 juli 2017 i mål nr 4995-17. Saken gällde tull och skatt

som påförts med anledning av olaglig införsel av varor. Kammarrätten i Göteborg har meddelat beslut i målet den 29 augusti 2018.

I målet var frågan om förutsättningarna var sådana att tullskulden skulle upphöra enligt bestämmelserna i artikel 124.7 i tullkodex. Kammarrätten ansåg att eftersom underinstanserna inte prövat den förutsättningen för tullskuldens upphörande, och mot bakgrund av instansordningsprincipen, borde inte prövningen göras av kammarrätten som första instans. Målet återförvisades till Tullverket för ny prövning.

Efter kammarrättens beslut i målet har Tullverket fattat ett nytt beslut i ärendet. Detta nya beslut har överklagats av allmänna ombudet (dnr Ao 1/19).

Mål nr 105-18 hos Kammarrätten i Göteborg

Allmänna ombudet överklagade (dnr Ao 5/17) den dom som Förvaltningsrätten i Malmö meddelat den 12 december 2017 i mål nr 9777-17. Saken gällde tulltillägg som påförts med anledning av bristande efterlevnad av bestämmelser om införsel av varor. Kammarrätten i Göteborg har meddelat dom i målet den 30 augusti 2018.

I målet var frågan om det faktum att en tulldeklaration var ingiven i förväg kunde medföra att tulltillägg ej ska tas ut enligt 5 kap. 9 § tullagen. Chauffören hade underlåtit att vid gränspassage in till Sverige lämna uppgift om det tullid som hörde samman med den i förväg ingivna tulldeklarationen, med den följd att den tulldeklarationen ej blev klarerad. Kammarrätten gjorde den bedömningen att varorna inte hade anmälts till Tullverket i enlighet med artikel 172 i tullkodex och att tulldeklarationen därför inte hade godtagits. Därför menade kammarrätten att det inte hade lämnats någon tulldeklaration till ledning för beslut om tull.

Kammarrätten prövade även om tulltillägg ej skulle tas ut på grund av anmälan på eget initiativ enligt 5 kap. 12 § tullagen. I denna del hade allmänna ombudet accepterat Tullverkets uppfattning att den anmälan som gjorts av chauffören inte skulle anses som en anmälan på eget initiativ. Kammarrätten fann att chauffören inte hade uppmärksammat Tullverket på de omständigheter som legat till grund för uppkomsten av tullskuld. Någon anmälan på eget initiativ förelåg därför inte.

Kammarrätten avslag allmänna ombudets överklagande.

Mål nr 2693-17 hos Kammarrätten i Jönköping

Allmänna ombudet överklagade (dnr Ao 4/17) den dom som Förvaltningsrätten i Linköping meddelat den 22 september 2017 i mål nr 4250-17. Saken gällde tulltillägg som påförts med anledning av oriktig uppgift. Kammarrätten i Jönköping har meddelat dom i målet den 19 december 2018.

Bolaget hade ett tillstånd från Tullverket till aktiv förädling. Bolaget hade dock ingivit tulldeklarationer för aktiv förädling som innebar att man överskred tillåten kvantitet och värde. Frågan var i målet om bolaget hade lämnat oriktig uppgift och därmed skulle påföras tulltillägg enligt 5 kap. 5 § tullagen.

Kammarrätten ansåg att bolagets uppgifter i sig inte varit oriktiga, och att det får förutsättas att Tullverket har tillgång till uppgifter i sina egna meddelade beslut. Bolaget har lämnat uppgift om det meddelade tillståndet vilket tillsammans med övriga uppgifter i deklarationerna får anses utgöra tillräckligt underlag för riktiga beslut. Bolaget kan därmed inte anses ha lämnat oriktig uppgift. Kammarrätten upphävde beslutet om tulltillägg.

Mål nr 3265-18 hos Kammarrätten i Stockholm

Allmänna ombudet överklagade (dnr Ao 2/18) den dom som Förvaltningsrätten i Uppsala meddelat den 1 mars 2018 i mål nr 1772-17 E. Saken gällde frihet från skatt vid import avseende en tavla. Kammarrätten i Stockholm har meddelat dom i målet den 13 februari 2019.

En person i Sverige hade mottagit en försändelse från sin mamma i USA, innehållande en tavla. Enligt 2 kap. 2 § lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m. ska frihet från skatt vid import medges för en vara som omfattas av tullbefrielse enligt EU:s förordning om tullbefrielse. Kammarrätten fann att tullbefrielse förelåg enligt artikel 23 i förordningen om tullbefrielse, dvs. det rörde sig om en försändelse av ringa värde (under 150 euro). Att det finns andra bestämmelser rörande försändelser som skickas av en privatperson till en annan begränsar inte rätten till tullbefrielse enligt artikel 23.

Frågan var då i målet om frihet från skatt ska medges enligt 2 kap. 2 § lagen om frihet från skatt eller om den rätten begränsas av de regler om frihet från skatt som finns i 2 kap. 4 §. Kammarrätten ansåg att det av lagtextens ordalydelse i 2 kap. 2 § framgår att 2 kap. 4 § avser ytterligare situationer och att det inte kan bli fråga om att begränsa den skattefrihet som följer av 2 kap. 2 §. Kammarrätten upphävde förvaltningsrättens dom och Tullverkets beslut.

Pågående ärenden

I det följande omnämns kort ärenden som har inletts före utgången av 2018 och som ej är avslutade.

Allmänna ombudet har överklagat (dnr Ao 3/18) den dom som Kammarrätten i Stockholm meddelat den 2 maj 2018 i mål nr 5248-17. Frågan i målet är hur de s.k. kapslingar som bolaget har importerat ska klassificeras i tullhänseende. Tullverket har klassificerat kapslingarna enligt en varukod. Bolaget yrkade att kapslingarna skulle åsättas annan klassificering enligt annan varukod. Kammarrätten fann i domen att kapslingarna skulle klassificeras enligt en ”tredje” varukod. Beslut om prövningstillstånd har ännu ej meddelats av Högsta förvaltningsdomstolen.

Allmänna ombudet har överklagat (dnr Ao 4/18) den dom som Förvaltningsrätten i Göteborg meddelat den 22 augusti 2018 i mål nr 6776-18. Saken gäller tull och mervärdesskatt som tagit ut för varor som varit hänfödda till aktiv förädling, med anledning av att avräkningsnota lämnats in för sent. Kammarrätten i Göteborg har den 11 januari 2019 meddelat prövningstillstånd (mål nr 4380-18).

Övrigt om verksamheten

Allmänna ombudet följer rättsutvecklingen rörande tullagstiftningen genom att ta del av de domar som kommer från de allmänna förvaltningsdomstolarna, samt även domar i sådana mål från EU-domstolen.

Allmänna ombudet har fört en dialog med allmänna ombudet hos Skatteverket och allmänna ombudet för socialförsäkringen, vilket har varit värdefullt för att utbyta erfarenheter. Av intresse är bland annat de skillnader som kunnat konstateras vad gäller organisatorisk modell, resurser för verksamheten och rättsliga förutsättningar.

Allmänna överväganden

Som jag har redogjort för ovan är allmänna ombudet placerat på juridiska enheten, inom rättsavdelningen. Hur allmänna ombudet är inplacerat organisatoriskt i myndigheten kan vara av betydelse för ombudets verksamhet. Allmänna ombudet ska ju i sina ärenden agera självständig gentemot myndigheten, och kan även i processer ta ställning mot myndighetens beslut. Det kan övervägas om det finns andra möjliga lösningar vad gäller allmänna ombudets organisatoriska inplacering i myndigheten, i syfte att stärka den självständiga ställningen.

Det är min bedömning att det finns stor potential för att allmänna ombudet skulle kunna spela en värdefull roll vad gäller rättsutvecklingen på tullområdet. Det kan handla om att göra mer eller mindre systematiska granskningar av beslutsfattande inom myndigheten. Sådana granskningar kan föranleda påpekanden till verksamheten i syfte att åstadkomma förbättringar. I vissa fall kan granskningarna leda till överklaganden av Tullverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol. Syftet med sådana överklaganden skulle då vara att få fram domstolsavgöranden i frågeställningar som rättsligt är oklara. Men det kan även röra sig om att ta till vara rätten för mindre aktörer som saknar resurser och förmåga att själva driva processer, där så kunde vara befogat.

Det kan dock konstateras att förutsättningarna för allmänna ombudet i dagsläget inte är sådana att en sådan verksamhet som beskrivs ovan är möjlig. Det hinder som föreligger är att allmänna ombudet inte kunnat lägga tillräckligt med arbetstid på ombudets verksamhet. Som beskrivits ovan går den största delen av arbetstiden till den ordinarie verksamheten som verksamhet inom rättsavdelningen.

Den nuvarande ordningen för allmänna ombudet hos Tullverket bör ses över. En sådan översyn kan avse resurstilldelning och hur självständigheten i förhållande till myndigheten säkerställs. Önskvärt vore att även de rättsliga förutsättningarna blir föremål för en närmare undersökning, med tanke på att de relevanta bestämmelserna i tullagen lyftes över från den gamla tullagen utan några mer djupgående överväganden.

Det kan vara lämpligt att vid en översyn av ordningen för allmänna ombudet hos Tullverket ta i beaktande hur ordningen för allmänna ombudet hos Skatteverket ser ut, med tanke på att det rör sig om verksamheter med åtminstone delvis likartade befogenheter och syften. De allmänna ombuden hos Skatteverket och Tullverket är ju också inordnade i myndigheter som styrs av ett och samma departement. Av intresse i sammanhanget torde även vara betänkandet Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet (SOU 2018:5), som innehåller utredning och förslag om det allmänna ombudet för socialförsäkringen.

Allmänna ombudet hos Tullverket

Mikael Jeppsson