

Finansdepartementet

# Redogörelse för allmänna ombudets verksamhet under 2024

## Inledning

Enligt 6 kap. 1 § tullagen (2016:253) ska det hos Tullverket finnas ett allmänt ombud. 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).

Redogörelsen avser allmänna ombudets verksamhet under 2024.

## Förutsättningar för verksamheten

### Förordnande som allmänt ombud

Av 6 kap. 1 § tullagen framgår att allmänna ombudet utses av regeringen.

Regeringen beslutade den 2 maj 2024 (Fi2024/00945) att förordna Laila Herner som allmänt ombud vid Tullverket. Förordnandet gäller tills vidare, dock längst t.o.m. den 30 april 2029. För perioden dessförinnan, den 4 maj 2021 t.o.m. den 30 april 2024, var Mikael Jeppson förordnad som allmänt ombud (Fi2021/01805).

Enligt 16 § förordningen med instruktion för Tullverket kan en ersättare för det allmänna ombudet utses av Tullverket efter anmälan av det allmänna ombudet. Det har inte funnits någon sådan ersättare under 2024.

### Placering inom Tullverket

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

Var allmänna ombudet är placerat inom myndigheten är av betydelse för ombudets verksamhet. Allmänna ombudet ska i sina ärenden kunna agera självständigt, och även

kunna ta ställning mot myndighetens beslut. Det innebär att ställningstaganden som görs inom allmänna ombudets verksamhet kan komma i direkt strid med ställningstaganden som görs inom ramen för rättsavdelningens verksamhet. Varje placering inom myndigheten kan medföra risker för möjligheten att utföra uppdraget med tillräcklig arbetstid, på ett självständigt sätt och med hög kvalitet. I nuläget bedöms det inte att en annan placering inom myndigheten är mer lämplig, även om det inte helt kan uteslutas.

Det är uttalat från rättsavdelningens ledning att uppdraget som allmänt ombud motsvarar en halvtidstjänst och att det allmänna ombudet självständigt förfogar över arbetstidens förläggande. Naturligtvis innebär det en begränsning av hur mycket arbete som kan uträttas inom uppdraget när det utgör en tillikauppgift vid sidan av en ordinarie befattning som verksjurist.

## **Rättsliga förutsättningar**

I 6 kap. tullagen finns bestämmelser om befogenheter för allmänna ombudet, vilka rör möjligheten att överklaga beslut av Tullverket och beslut av de allmänna förvaltningsdomstolarna samt att föra det allmännas talan. Det finns i 5 kap. 19 § även en befogenhet att i allmän förvaltningsdomstol föra talan om tulltillägg på grund av oriktiga uppgifter i mål om tull.

Beslut av Tullverket som får överklagas av allmänna ombudet är, enligt 6 kap. 1 § tullagen, beslut om tull, annan skatt än tull enligt 2 kap. 1 § andra stycket, ränta, tulltillägg och förseningsavgift. Den hänvisning som görs till 2 kap. 1 § andra stycket innebär att allmänna ombudet kan överklaga Tullverkets beslut om skatt vid import eller införsel enligt

- lagen (1994:1776) om skatt på energi,
- lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik,
- lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter,
- lagen (2022:155) om tobaksskatt,
- lagen (2022:156) om alkoholskatt, och
- mervärdesskattelagen (2023:200).

Enligt 6 kap. 11 § tullagen får allmänna ombudet överklaga beslut av förvaltningsrätt eller kammarrätt i frågor som avses i 3 och 7 §§ även om ombudet inte tidigare har fört det allmännas talan i målet. Hänvisningen till 3 § innebär att allmänna ombudet kan överklaga beslut om tull eller beslut om annan skatt än tull enligt 2 kap. 1 § andra stycket (se uppräknade skattelagar ovan). Hänvisningen till 7 § innebär att allmänna ombudet kan överklaga beslut om ränta, tulltillägg och förseningsavgift.

Enligt 6 kap. 13 § första stycket tullagen ska, om det allmänna ombudet överklagar ett beslut, ombudet föra det allmännas talan. I mål som gäller beslut i frågor som avses i 3 och 7 §§ förs det allmännas talan i Högsta förvaltningsdomstolen av det allmänna ombudet.

Enligt 6 kap. 14 § första stycket tullagen får det allmänna ombudet ta över uppgiften att i allmän förvaltningsdomstol föra det allmännas talan i ett visst ärende eller en viss grupp av

ärenden som gäller frågor som avses i 3 och 7 §§. Detta gäller också i mål om betalningssäkring.

Enligt 6 kap. 14 § andra stycket tullagen får det allmänna ombudet uppdra åt en tjänsteman vid Tullverket att företräda det allmänna i allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller också i mål om betalningssäkring.

Enligt 6 kap. 15 § tullagen får det allmänna ombudet inom den för ombudet gällande tiden för överklagande föra talan i frågor som avses i 3 och 7 §§ till förmån för en enskild part. Detta gäller också i mål om betalningssäkring.

## **Behov av ändringar i de rättsliga förutsättningarna**

Bestämmelserna om det allmänna ombudet i tullagen har i princip varit oförändrade sedan den äldre tullagen (2000:1281). Det finns vissa oklarheter i regleringen och även andra omständigheter som kan utgöra skäl för överväganden om förändringar.

## **Övrigt om förutsättningarna**

Allmänna ombudet har en egen mejladress, [allmannaombudet@tullverket.se](mailto:allmannaombudet@tullverket.se). Ombudet har även ett eget diarium, skilt från verksamhetsdiariet. Det innebär att allmänna ombudet bildar ett eget arkiv. Allmänna ombudet har haft god hjälp av Tullverkets arkivarier i fråga om arkivering av ombudets handlingar.

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.

Allmänna ombudet får löpande information från rättsavdelningens enhet för tullrätt om domar som meddelas av allmänna förvaltningsdomstolar i mål där Tullverket har fört det allmännas talan. Vid några tillfällen har enheten tagit kontakt med allmänna ombudet för att föra fram önskemål om att kammarrättsdomar överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

Det kan konstateras att formerna för samarbetet mellan allmänna ombudet och myndigheten behöver utvecklas ytterligare. Med det i beaktande har inriktningen under det senaste halvåret varit att skapa dialog och struktur för fungerande samarbetsformer samt att verka för att öka kunskapen om det allmänna ombudets uppdrag. Utöver processförarna på Tullverkets rättsavdelning har verksamhetsexperter och medarbetare/chefer med ansvar för frågor avseende tull, skatt, uppbördsbevakning och efterkontroll identifierats som nyckelfunktioner för att skapa bättre förutsättningar att urskilja frågor av prejudikatintresse. Sedan hösten 2024 genomförs regelbundna möten för att åstadkomma kontaktytor och dialog med viss kontinuitet. Även om det allmänna ombudet är självständig i förhållande till Tullverket bedöms en öppenhet för signaler från olika håll vara viktig för att kunna driva rättsutvecklingen framåt och få relevanta frågor belysta på ett allsidigt sätt i domstol.

Utöver fortlöpande information om avgöranden från Tullverkets rättsavdelning deltar allmänna ombudet varje månad vid s.k. "processförarmöten" på enheten för tullrätt. Vid dessa mötestillfällen diskuteras rättsfrågor, ställningstaganden och pågående processer som kan vara av intresse för det allmänna ombudet. Härvid ges också tillfälle att återkoppla kring pågående processer där allmänna ombudet för talan i domstol.

Därutöver har informationsinsatser genomförts för bl.a. ledningsgrupper inom Tullverket med syftet att öka medvetenheten om det allmänna ombudets uppdrag och roll inom myndigheten. Förhoppningen är att detta ska bidra till en positiv utveckling av uppdraget. Utöver goda kontaktytor inom myndigheten förutsätter uppdraget en helhetssyn och kontinuerlig omvärldsbevakning inom rättsområdet.

För att få möjlighet till ett erfarenhetsutbyte avseende utmaningar och framgångsfaktorer i rollen har kontakt också upprättats med allmänna ombudet hos Skatteverket och allmänna ombudet för socialförsäkringen.

## Ärenden

### Domstolsavgöranden

Under 2024 har dom meddelats i tre mål där allmänna ombudet har fört det allmännas talan. Därutöver har Högsta förvaltningsdomstolen meddelat tre slutliga beslut om att inte meddela prövningstillstånd efter överklagande av allmänna ombudet. Nedan följer en kort redogörelse för dessa.

#### **Kammarrätten i Jönköping (mål nr 3744-22)**

Kammarrätten i Jönköping har i dom den 6 mars 2024 beslutat om befrielse från påfört tulltillägg. Ett bolag (Bolaget) importerade ett ämne för vilket det ska påföras anti-dumpningstull om det inte förvärvas från en särskilt utpekad tillverkare. För fyra importer angav Bolaget en tilläggskod som innebär att ämnet har tillverkats av den utpekade tillverkaren. Vid en senare granskning visade det sig emellertid att detta inte stämde. Bolaget åberopade en skriftlig försäkran om "rätt" tillverkare som framgått av en faktura. Tullverket beslutade om tull och tulltillägg.

Allmänna ombudet hos Tullverket yrkade i första hand att Tullverkets beslut skulle upphävas och i andra hand att kammarrätten helt eller delvis skulle befria bolaget från tulltillägg. Allmänna ombudet gjorde i första hand gällande att Bolaget inte lämnat en oriktig uppgift och i andra hand att det fanns grund för befrielse från tulltillägg. Domstolen konstaterade att det inte krävs att det föreligger uppsåt eller oaktsamhet för att en oriktig uppgift ska anses ha lämnats. Det hade med andra ord ingen betydelse att Bolaget inte kände till eller borde ha känt till att försäkran var oriktig. Sådana omständigheter kan istället beaktas inom ramen för prövningen av befrielse från tulltillägg. Domstolen konstaterade vidare att det inte fanns någonting i utredningen som pekade på att Bolaget inte varit i god tro och att det därför inte var proportionerligt att ta ut tulltillägg.

### **Kammarrätten i Stockholm (mål nr 672-23)**

Kammarrätten i Stockholm meddelade dom den 15 oktober 2024, varvid Tullverkets beslut och förvaltningsrättens dom i fråga om tulltillägg upphävdes. I målet var det ostridigt att klaganden, utan att meddela Tullverket, överlätit en bil som hon beviljats flyttsakstullfrihet för. Försäljningen skedde elva månader efter att tullfriheten beviljats. En deklaration gavs in i samband med importtillfället.

Tullverket gavs tillfälle att yttra sig och anförde bl.a. att en tullskuld uppkommit genom bristande efterlevnad enligt artikel 79 i tullkodex och att en av förutsättningarna för tulltillägg därmed uppfyllts. Tullverket menade vidare att det i 5 kap. 9 § tullagen inte finns något krav på en utebliven tulldeklaration för att tulltillägg ska kunna tas ut. Allmänna ombudet yrkade i första hand att beslutet om tulltillägg skulle upphävas och i andra hand att klaganden helt eller delvis skulle befrias från tulltillägg. Allmänna ombudet anförde i huvudsak att eftersom det inte uppkommit någon tullskuld enligt artikel 79 i tullkodex, fanns det inte heller någon grund för att ta ut tulltillägg enligt tullagen. Kammarrätten konstaterade, till skillnad från Tullverket, att bestämmelsens ordalydelse innebär att en förutsättning för tulltillägg är att det inte har lämnats någon tulldeklaration. Enligt ordalydelsen kan det alltså inte anses vara tillräckligt att en deklarationsskyldighet i och för sig föreligger för att ta ut tulltillägg, utan denna ska dessutom inte ha fullgjorts.

### **Kammarrätten i Stockholm (mål nr 5186)**

I målet var parterna överens om att förutsättningarna för tullfrihet var uppfyllda, men mot bakgrund av hur förvaltningsrättens domslut var utformat meddelade Tullverket att myndigheten inte kunde verkställa förvaltningsrättens dom. Allmänna ombudet överklagade domen eftersom det fanns en tydlig diskrepans mellan domslut och domskäl som medförde att klaganden inte fick sin rätt tillgodosedd. Kammarrätten meddelade prövningstillstånd och dom den 22 november 2024 och konstaterade att klaganden inte skulle betala tull och mervärdesskatt för den aktuella införseln.

### **Högsta förvaltningsdomstolens slutliga beslut**

Högsta förvaltningsdomstolen meddelade den 26 februari 2024 (mål nr 7717-23) att det inte framkommit skäl att meddela prövningstillstånd avseende ett överklagande om mervärdesskatt, den 18 april 2024 (mål nr 1781-24) i fråga om tulltillägg samt den 13 september (mål nr 3729-24 och 3730-24) avseende tull och tulltillägg m.m.

### **Pågående ärenden**

Allmänna ombudet hade vid utgången av 2024 två pågående ärenden där allmänna ombudet för det allmännas talan i domstol.

### **Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr 3737-22), dnr Ao 10/22**

Kammarrätten i Jönköping har i dom den 13 maj 2022 fastställt Tullverkets beslut att ta ut tull och mervärdesskatt på grund av att tiden för återexport överskridits i fråga om en vara som varit hänförd till tillfällig införsel. Det berörda bolaget har överklagat domen. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade i beslut den 6 december 2022 prövningstillstånd såvitt avser frågan om vilka förutsättningar som gäller för att fastställa och därefter förlänga den

tid under vilken varor får kvarstå under förfarandet för tillfällig införsel enligt artikel 251 i tullkodex. Domstolen beslutade den 12 december 2023 att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. EU-domstolen meddelade dom den 12 december 2024 (mål nr C781/23) och konstaterade att det enligt artikel 251 i tullkodex inte krävs att det föreligger "exceptionella omständigheter" när en förlängning inte överstiger den längsta tillåtna tiden på 24 månader.

**Högsta förvaltningsdomstolen (mål nr 1878–22), dnr Ao 11/22**

Kammarrätten i Göteborg har i dom den 3 mars 2022 (mål nr 6874–20) avslagit ett överklagande av Tullverkets beslut om mervärdesskatt. Den berörda personen överklagade domen. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade i beslut den 20 december 2022 prövningstillstånd. Den fråga som har lett till att prövningstillstånd meddelats gäller förutsättningarna för befrielse från mervärdesskatt som har samband med bristande efterlevnad av tullagstiftningen vid återimport (2 kap. 5 § lagen om frihet från skatt vid import (1994:1551), m.m. samt artiklarna 86.6 och 203 i tullkodex). Högsta förvaltningsdomstolen beslutade den 13 februari 2024 att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen.

ALLMÄNNA OMBUDET HOS TULLVERKET

Laila Herner