

Finansdepartementet

Redogörelse för allmänna ombudets verksamhet under 2022

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).

Jag lämnar denna redogörelse avseende allmänna ombudets verksamhet under 2022.

Förutsättningar för verksamheten

Förordnande som allmänt ombud

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

Regeringen beslutade den 4 maj 2016 (Fi2016/01365/S3) att förordna Mikael Jeppsson som allmänt ombud vid Tullverket. Förordnandet gällde t.o.m. den 3 maj 2021. Regeringen har genom beslut den 29 april 2021 (Fi2021/01805) förordnat Mikael Jeppsson att fr.o.m. den 4 maj 2021 t.o.m. den 30 april 2024 vara allmänt ombud.

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 2022.

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.

Hur 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.

Allmänna ombudet behöver förfoga över egen arbetstid för utförandet av uppdraget. Därvid finns en begränsning till följd av att uppdraget utgör en tillikauppgift vid sidan av en ordinarie befattning som verksjurist. Det är uttalat från rättsavdelningens ledning att 50 % av arbetstiden ska vara till för uppdraget som allmänt ombud. En utmaning ligger i att finna tillräckligt med tid i förhållande till sådant som behöver göras i arbetet som verksjurist.

Varje placering inom myndigheten kan medföra risker för möjligheten att med tillräcklig arbetstid utföra uppdraget på ett självständigt och bra sätt. Det blir en fråga om att finna en placering som är lämplig och ändamålsenlig. Som framgår ovan medför allmänna ombudets placering på rättsavdelningen, i form av en tillikauppgift vid sidan av en ordinarie befattning som verksjurist, vissa utmaningar i utförandet av uppdraget. Det kan inte uteslutas att det finns någon annan mer lämplig placering inom myndigheten. Det kan även övervägas om det bör vara i form av en heltidstjänst.

Rättsliga förutsättningar

I 6 kap. tullagen (2016:253) 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

- mervärdesskattelagen (1994:200),
- 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 (2020:32) om skatt på plastbärkassar,
- lagen (2022:155) om tobaksskatt, och
- lagen (2022:156) om alkoholskatt.

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 (2016:253) har hängt med i princip oförändrade från den äldre tullagen (2000:1281). Det finns vissa oklarheter i regleringen och även andra omständigheter som kan utgöra skäl för överväganden om 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.

Jag konstaterar att en utredare har haft Finansdepartementets uppdrag att göra en översyn av funktionen med allmänt ombud på skatteområdet och på tullområdet, och att det i en promemoria har redovisats förslag med anledning av översynen. Allmänna ombudet har under utredningens gång haft möjlighet att till utredaren framföra synpunkter på funktionen och den rättsliga regleringen. Allmänna ombudet ser fram mot den fortsatta beredningen av ärendet.

Prövningar i domstol av allmänna ombudets behörighet

Högsta förvaltningsdomstolen har i beslut meddelat den 27 september 2016 (mål nr 249–16) avvisat ett överklagande av allmänna ombudet. Överklagandet avsåg ett beslut om bindande klassificeringsbesked. Högsta förvaltningsdomstolen fann att målet inte rör en sådan fråga som allmänna ombudet har rätt att överklaga.

Kammarrätten i Göteborg har i dom den 1 mars 2018 (mål nr 5897–16) prövat frågan om allmänna ombudets ställning i målet när allmänna ombudet inte tidigare fört talan i processen. Detta mot bakgrund av motsvarande prövning i Högsta förvaltningsdomstolen avseende allmänna ombudet hos Skatteverket (HFD 2017 ref. 54), där domstolen kommit fram till att allmänna ombudet hos Skatteverket enligt bestämmelserna i skatteförfarandelagen inte haft rätt att föra talan mot en domstols beslut när ombudet inte tidigare varit part i processen. Kammarrätten konstaterade att i fråga om allmänna

ombudet hos Tullverket tillämpas andra bestämmelser som finns i tullagen och att allmänna ombudet, även om ombudet inte tidigare fört det allmännas talan i målet, får anses ha rätt att överklaga förvaltningsrättens dom till förmån för enskild part. Under sådana förhållanden ska ombudet även föra det allmännas talan.

Kammarrätten i Sundsvall har i beslut meddelat den 26 april 2022 (mål nr 1320–21) avvisat ett överklagande av allmänna ombudet. Kammarrätten fann att ombudet saknar talerätt i fråga om tidpunkten för betalning av tull och skatt. Vid överklagande av avvisningsbeslutet har Högsta förvaltningsdomstolen inte meddelat prövningstillstånd.

Övrigt om förutsättningarna

Allmänna ombudet har en egen mejladress, allmannaombudet@tullverket.se. Ombudet har även ett eget diarium, skilt från verksamhetsdiariet. 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. Löpande får allmänna ombudet information om domar som meddelas av allmänna förvaltningsdomstolar i mål där Tullverket för det allmännas talan.

Ärenden

Domstolsavgöranden

Under 2022 har domar meddelats i sex mål i kammarrätterna där det allmänna ombudet har fört det allmännas talan. En av domarna är nu föremål för prövning i Högsta förvaltningsdomstolen. I det följande lämnas en kort redogörelse för de fem domar som har vunnit laga kraft.

1. Kammarrätten i Stockholm - Tullbefrielse för asylsökande vid flytt från tredjeland

AR anlände till Sverige som asylsökande och blev efter några år, i juni 2020, beviljad uppehållstillstånd. I november 2020 importerade AR varor och yrkade att tullbefrielse skulle beviljas enligt reglerna för flyttsaker. Tullverket beviljade inte tullbefrielse p.g.a. att det hade gått mer än 12 månader räknat från den dag då AR inrättat sin normala bostad inom EU:s tullområde, vilket gäller som tidsgräns enligt artikel 7 i förordning (EG) nr 1186/2009. AR överklagade. Förvaltningsrätten i Uppsala gjorde den bedömningen det hade gått mer än 12 månader sedan AR flyttade till Sverige och att tullbefrielse därför inte kunde medges.

Allmänna ombudet överklagade (dnr Ao 6/21) förvaltningsrättens dom och yrkade att tullbefrielse skulle medges enligt reglerna om flyttsaker. Som skäl angavs att tidsfristen om 12 månader enligt artikel 7 i förordningen (EG) nr 1186/2009 skulle räknas från den tidpunkt då uppehållstillstånd beviljades eftersom de rättsliga förutsättningarna för att inrätta sin normala bostad i Sverige inte är uppfyllda förrän ett uppehållstillstånd är beviljat.

Kammarrätten i Stockholm meddelade dom den 14 januari 2022 (mål nr 4700–21). Kammarrätten gjorde den bedömningen att det inte är uteslutet att en utlänning, med hänsyn till vistelsens längd och övriga förhållanden av betydelse för anknytningen till Sverige, kan anses ha inrättat sin normala bostad i landet redan under handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd. AR hade ansökt om asyl, vilket gav uttryck för avsikten att uppehålla sig i Sverige mer än tillfälligt, och hade vistats i Sverige under några år. I avsaknad av närmare utredning om personliga och ekonomiska förhållanden fann kammarrätten att AR inrättat sin normala bostad i Sverige redan under handläggningen av ansökan. Kammarrätten avlog allmänna ombudets överklagande.

2. Kammarrätten i Göteborg - Gäldenär vid oavslutad transitering

Tullverket beslutade att ta ut tull och mervärdesskatt p.g.a. uppkomst av tullskuld enligt artikel 79 i tullkodex. En transitering av varor hade inte avslutats i rätt tid och det bolag som var ansvarigt för transiteringen utsågs till gäldenär. Bolaget överklagade beslutet. Förvaltningsrätten i Malmö gjorde den bedömningen att bolaget inte kunnat visa att transiteringen blivit avslutad och att det därför uppkommit en tullskuld för vilken bolaget ska vara gäldenär. Överklagandet avslogs.

Allmänna ombudet överklagade (dnr Ao 1/21) förvaltningsrättens dom och yrkade att beslutet om tull och skatt skulle upphävas. Allmänna ombudet ansåg att bolaget inte ska vara gäldenär. Chauffören hade varit på tullkontoret i rätt tid och lämnat uppgifter om transiteringen. Att tulltjänstemännen på tullkontoret inte avslutat transiteringen beror inte på brister i uppgifterna om transiteringen utan på att uppgifter saknats om ett påföljande tullförfarande. Uppgifter om ett påföljande tullförfarande är inget som den ansvarige för transiteringen har ett ansvar för enligt artikel 233 i tullkodex.

Kammarrätten i Göteborg meddelade dom den 22 april 2022 (mål nr 751–21). Kammarrätten anförde att bolaget, som ansvarigt för transiteringen, haft skyldighet att lämna nödvändiga upplysningar till tullkontoret och, enligt artikel 306 i genomförandeförordningen till tullkodexen, att alla uppgifter som krävs av tullkontoret lämnas. Eftersom bolaget inte visat att så skett kan bolaget utses till gäldenär enligt artikel 79 i tullkodex. Kammarrätten avlog allmänna ombudets överklagande.

3. Kammarrätten i Göteborg - Rätt att överklaga tullräkning

Tullverket har i tullräkning ställt till PostNord meddelat beslut om att mervärdesskatt ska betalas för en försändelse. JH överklagade beslutet p.g.a. att försändelsen inte hade levererats. Förvaltningsrätten i Malmö anförde att JH var angiven som deklarant och att varan var importerad även om den inte nått mottagaren. Därför var JH skattskyldig. Överklagandet avslogs.

Allmänna ombudet överklagade (dnr Ao 7/21) förvaltningsrättens dom och yrkade att JH:s överklagande av Tullverkets beslut skulle avvisas. Allmänna ombudet menade att JH inte var berörd av beslutet på ett sådant vis att det medförde en rätt att överklaga. Tullräkningen var ställd till PostNord och ingenstans i tullräkningen angavs att JH skulle vara skattskyldig.

Kammarrätten i Göteborg meddelade dom den 29 april 2022 (mål nr 4225–21). Kammarrätten anförde att det framgick av utredningen att PostNord upprättat en tulldeklaration i JH:s namn och att Tullverket utsett JH till deklarerant och betalningsskyldig. Även om JH:s namn inte kunde utläsas av tullräkningen ansåg kammarrätten att Tullverkets beslut angått JH på ett sådant sätt att han haft rätt att överklaga. Kammarrätten avslog allmänna ombudets överklagande.

Allmänna ombudet överklagade kammarrättens dom. Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövningstillstånd.

4. Kammarrätten i Stockholm - Värdegräns vid tullbefrielse för gåvoförsändelser

Tullverket har beslutat att ta ut mervärdesskatt för en försändelse med varuvärdet 40 USD och fraktkostnaden 39 USD. MR överklagade och anförde att det var en gåva. Förvaltningsrätten i Stockholm ansåg att beskattningsunderlaget, dvs. varuvärdet och fraktkostnaderna, översteg beloppsgränsen 500 kr och att MR därför var skattskyldig. Överklagandet avslogs.

Allmänna ombudet överklagade (dnr Ao 1/22) förvaltningsrättens dom och yrkade att beslutet om mervärdesskatt skulle upphävas. Enligt artikel 25 och 26 i förordning (EG) nr 1186/2009 gäller i fråga om tullbefrielse för icke-kommersiella försändelser mellan privatpersoner en värdegräns om 45 EUR per försändelse, vilket enligt Tullverkets tillkännagivande motsvaras av 500 kronor. Vid bedömningen av om försändelsens värde understiger detta värde ska inte fraktkostnaden räknas med. Försändelsens värde 40 USD understiger värdegränsen och därför ska tullbefrielse och skattebefrielse medges.

Kammarrätten i Stockholm meddelade dom den 20 december 2022 (mål nr 650–22). Kammarrätten ansåg att värdegränsen enligt artikel 26 i förordningen avser varans värde och att i värdet ska inte fraktkostnader ingå eller läggas till. Varans värde 40 USD understeg värdegränsen och därför skulle tullbefrielse och frihet från skatt medges. Kammarrätten biföll allmänna ombudets överklagande och beslutet om mervärdesskatt upphävdes.

5. Kammarrätten i Jönköping - Tulltillägg vid överskriden kvantitet för aktiv förädling

Ett bolag har haft tillstånd till aktiv förädling. Vid en efterkontroll har Tullverket tagit ut tull och mervärdesskatt p.g.a. att bolaget överskridit kvantitetsgränsen i tillståndet. Tullverket har också tagit ut tulltillägg enligt 5 kap. 9 § tullagen. Bolaget överklagade besluten. Förvaltningsrätten i Linköping gjorde i fråga om tull och mervärdesskatt den bedömningen att en tullskuld uppkommit enligt artikel 79 i tullkodex och att tullskulden inte upphört enligt artikel 124. I fråga om tulltillägg gjorde förvaltningsrätten den bedömningen att det fanns grund för att påföra tulltillägg. Överklagandet avslogs.

Allmänna ombudet överklagade (dnr Ao 8/21) förvaltningsrättens dom och yrkade att Tullverkets beslut om tulltillägg skulle upphävas. Även bolaget överklagade. Allmänna ombudet anförde att det av 5 kap. 9 § andra stycket tullagen framgår att tulltillägg endast ska tas ut om gäldenären rätteligen skulle ha lämnat en tulldeklaration till ledning för beslut

om tull. De aktuella varorna omfattades redan av tulldeklarationer för tullförfarandet aktiv förädling, och Tullverket hade beslutat att frigöra varorna för det tullförfarandet. Därmed var det aldrig aktuellt att inge andra tulldeklarationer för varorna. De föreskrivna villkoren för att ta ut tulltillägg enligt 5 kap. 9 § har inte varit uppfyllda.

Kammarrätten i Jönköping meddelade dom den 21 december 2022 (mål nr 4555–21). Kammarrätten konstaterade att Tullverkets beslut om mervärdesskatt hade upphävts i ett annat mål. Vad gäller tulltillägget återstod då att pröva den del av beloppet som var hänförligt till den tull som tagits ut. Kammarrätten anförde att bolaget i samband med importen av varorna hade lämnat tulldeklarationer och att Tullverket frigjort varorna för aktiv förädling. Bolaget skulle därmed inte rätteligen ha lämnat ytterligare tulldeklarationer till ledning för beslut om tull. Förutsättningarna för tulltillägg var inte uppfyllda. Kammarrätten biföll allmänna ombudets och bolagets överklaganden avseende tulltillägg.

Pågående ärenden

Allmänna ombudet hade vid utgången av 2022 fyra pågående ärenden där allmänna ombudet för det allmännas talan i domstol. I det följande omnämns de två mål där prövningstillstånd hade meddelats vid utgången av 2022.

Kammarrätten i Jönköping har i dom den 13 maj 2022 (mål nr 2400–21) fastställt Tullverkets beslut att ta ut tull och mervärdesskatt p.g.a. 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 (mål nr 3737–22) 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.

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 (mål nr 1878–22) 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, m.m. samt artiklarna 86.6 och 203 i tullkodex).

ALLMÄNNA OMBUDET HOS TULLVERKET

Mikael Jeppsson