

Konstitutionsutskottets yttrande

1983/84:4 y

om sanktionsavgifter på tullområdet (prop. 1983/84:192 jämte motioner)

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har hemställt om konstitutionsutskottets yttrande över proposition 1983/84:192 om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar samt de med anledning av propositionen väckta följdmotionerna. I motionerna riktas invändningar från konstitutionella utgångspunkter mot ett i propositionen framlagt lagförslag. Invändningarna går i samma riktning som de erinringar mot lagförslaget som förts fram av lagrådet i dess yttrande över förslaget.

Utskottet redovisar i det följande propositionens huvudsakliga innehåll i nu aktuell del samt motionerna och lagrådets yttrande. Därefter följer utskottets överväganden.

Propositionen

I propositionen föreslås en sanktionsavgift på tullområdet. Bakgrunden till förslaget är bl. a. svårigheter att komma till rätta med ofta förekommande överträdelser av införselbegränsningar. Som särskilt viktigt i en strävan att komma till rätta med dessa svårigheter framhålls i propositionen ett effektivt och väl fungerande sanktionssystem. Nuvarande sanktionsmöjligheter anses i propositionen vara otillräckliga såsom medel att verksamt beivra överträdelserna. En särskild sanktionsavgift har härvid bedömts kunna utgöra ett effektivt komplement till sanktionsordningen i övrigt.

Tillämpningsområdet för sanktionsavgiften föreslås få bestämmas närmare av regeringen i en förordning. För detta ändamål föreslås att ett tidigare givet bemyndigande rörande import- och exportbegränsningar utvidgas till att omfatta också sanktionsavgiften. Det tidigare bemyndigandet finns i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor. Vissa grundläggande bestämmelser om avgiftens utformning skall samtidigt ges i lagen.

Som konstitutionellt stöd för bemyndigandet har i propositionen åberopats att den möjlighet som medges i 8 kap. 7 § första stycket 3. regeringsformen (RF) att delegera föreskrifter rörande in- och utförsel av varor också rymmer föreskrifter om sanktionsavgifter. Den undantagsregel i 7 § andra stycket som innebär att delegationen ej kan avse föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter anses inte utgöra något hinder mot delegeringen. Som skäl för denna ståndpunkt anförs i propositionen bl. a. att en

sanktionsavgift av ifrågavarande slag inte skall betraktas som vare sig brottspåföljd eller någon annan rättsverkan av brott.

Även om man skulle anse att sanktionsavgifterna företer så stora likheter med brottspåföljder, att reglerna i 7 § andra stycket analogiskt bör tillämpas på dem, blir slutresultatet detsamma enligt propositionen. Ett analogiskt resonemang skulle enligt propositionen leda till att sanktionsavgifter jämföras med böter.

Förslaget att till regeringen överlämna att bestämma det närmare tillämpningsområdet för ifrågavarande sanktionsavgift har sin grund i bl. a. det förhållandet att skyddsintressena på tullområdet snabbt kan undergå förändringar. Det anses i propositionen därför värdefullt att regeringens befogenhet inte inskränks till några särskilda företeelser. Som allmänna riktpunkter skall dock gälla bl. a. att endast angelägna intressen skall tillgodoses. Det skall vidare finnas ett uttalat behov av en sanktionsavgift vid sidan av de straffrättsliga reaktionsmöjligheterna. Avsikten är att avgiftsområdet åtminstone till en början skall vara begränsat till i huvudsak viss tekoimport, beträffande vilken det sedan lång tid ansetts angeläget att införa sanktionsavgifter.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1984.

Motionerna

I tre följdmotioner som väckts i ärendet yrkas från konstitutionella utgångspunkter avslag på propositionen.

Enligt motion 1983/84:2923 av Knut Wachtmeister m. fl. (m) kan delegationen inte grundas på 8 kap. 7 § RF, eftersom föreskrifterna enligt andra stycket i nämnda bestämmelse inte kan avse annan rättsverkan av brott än böter. Någon annan grund för delegeringen finns inte i RF. Motionärerna anser att beslut om sanktionsavgifter kräver riksdagens medverkan genom direkta bestämmelser i lag. Motionärerna pekar härvid på en bestämmelse i 8 kap. 7 § andra stycket andra meningen RF. Enligt bestämmelsen kan riksdagen i en lag, som innehåller ett bemyndigande enligt 7 § första stycket, föreskriva även annan rättsverkan än böter för överträdelse av föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet.

Också enligt motion 1983/84:2924 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) måste grundlagsenligheten i det föreslagna bemyndigandet prövas mot bakgrund av bestämmelserna i 8 kap. 7 § RF. Motionärerna anser för sin del att sanktionsavgiften utgör sådan "annan rättsverkan av brott än böter" som i enlighet med 7 § andra stycket inte kan bli föremål för delegation. Den tveksamhet rörande grundlagsenligheten som framkommit i ärendet motiverar enligt motionen att förslaget avvisas av riksdagen. Det är ur rättssäkerhets- och rättstillämpningssynpunkt synnerligen olyckligt om välgrundat tvivel på grundlagsenligheten skulle kvarstå efter riksdagsbehandlingen, menar motionärerna. Motionärerna erinrar också om att riksdagen tidigare

inte avhämt sig normgivningsmakt rörande sanktionsavgifter. Om regeringen anser det angeläget med en sanktionsavgift bör den enligt motionen återkomma med ett förslag som är acceptabelt ur grundlagssynpunkt.

I motion 2924 tas i sammanhanget upp fråga om en översyn av vissa delar av 8 kap. RF. Genomgången av ifrågavarande ärende och av den statsrättsliga litteraturen på området visar enligt motionen att vissa delar av 8 kap. RF ofta ger upphov till tveksamhet vad gäller tolkning och tillämpning. Detta gäller inte minst distinktionen mellan skatter och avgifter och innebörden av bemyndiganden från riksdagen till regeringen och därav härledd subdelegation till myndigheterna. Detta, fortsätter motionärerna, gäller också systemet med sanktionsavgifter av olika slag, vilket knappast var känt när grundlagen skrevs och inte alls behandlades av grundlagberedningen. Motionärerna förordar således en översyn av de delar av RF som angetts i motionen. Denna uppgift kan enligt motionen åläggas den aviserade nya författningsutredningen. Regeringen bör enligt motionen ges till känna vad som anförts i motionen om behovet av en översyn i vissa delar av 8 kap. RF.

I motion 1983/84:2925 av Kjell Johansson m. fl. (fp) hänvisas till att två av lagrådets ledamöter framfört så stor tvekan i fråga om grundlagsenligheten av det begärda bemyndigandet att de inte anser sig kunna tillstyrka förslaget. Enligt motionen är de argument som härvid anförts övertygande. Detta innebär enligt motionen att propositionen bör avslås, eftersom det föreslagna bemyndigandet skulle strida mot grundlag.

Lagrådets yttrande

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

Enligt 8 kap. 9 § andra stycket RF kan regeringen bemyndigas att meddela sådan föreskrift om avgifter som på grund av 8 kap. 3 § RF annars skall meddelas av riksdagen. Lagrådets ledamöter är ense om att en delegering av beslutanderätt rörande den aktuella sanktionsavgiften inte kan grundas på denna bestämmelse.

Beträffande frågan om delegering är möjlig med stöd av 8 kap. 7 § RF har två olika meningar framkommit i lagrådet. Meningarna är samstämmiga så långt att möjlighet till delegering inte anses föreligga enbart med tillämpning av 7 § första stycket som innehåller en regel om delegering av beslutanderätt rörande in- och utförsel av varor. De olika meningarna har sin grund i olika synsätt vad gäller betydelsen av regeln i 7 § andra stycket om att bemyndigandet enligt första stycket inte medför rätt att meddela föreskrifter om annan

rättsverkan av brott än böter.

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

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

Utskottet

I propositionen föreslås en sanktionsavgift på tullområdet. Avgiften riktar sig mot överträdelser i vissa fall av reglerna om in- och utförsel av varor. För detta ändamål föreslås nya bestämmelser i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor. Genom de nya bestämmelserna kompletteras tidigare givet bemyndigande rörande import- och exportbegränsningar m. m. med en möjlighet för regeringen att ge föreskrifter också om en sanktionsavgift. Lagen skall innehålla vissa grundläggande bestämmelser om avgiftens utformning.

Sanktionsavgiften innebär ett åliggande för den enskilde och ett ingrepp i dennes ekonomiska förhållanden. Föreskrifter om avgiften skall därför i enlighet med 8 kap. 3 § RF i första hand beslutas av riksdagen genom lag.

I 8 kap. 7 § har öppnats möjlighet att utan hinder av 3 § delegera normgivningsmakt i vissa särskilt angivna ämnen. Ett sådant ämne gäller föreskrifter om in- och utförsel av varor om det är fråga om annat än skatt. Det tidigare bemyndigandet i den ovan nämnda 1975 års lag grundas på denna regel i RF.

Frågan är om detta stadgande medger att beslutanderätten om även den nu ifrågavarande sanktionsavgiften kan överlämnas till regeringen. Enligt en bestämmelse i paragrafens andra stycke kan bemyndigandet omfatta rätt att meddela föreskrifter om böter men däremot inte föreskrifter om annan rättsverkan av brott.

Om detta kan utgöra ett hinder mot delegeringen har berörts av finansministern i samband med anmälan av lagrådsyttrandet i ärendet. Därvid har framhållits att sanktionsavgifter på olika sätt skiljer sig från regler om straffansvar. Som exempel anføres att sanktionsavgifter kan åläggas juridiska personer. De konstrueras vidare inte sällan på så sätt att avgiftsskyldigheten bygger på strikt ansvar. Vidare är det i många fall myndigheter utanför rättsväsendet som fattar beslut om åläggande av avgifterna. I de fall då straffpåföljder och sanktionsavgifter används parallellt på samma område framstår enligt propositionen avgiftsreglerna som helt självständiga i förhållande till straffreglerna. Det saknar enligt den i propositionen företrädde meningen betydelse för den statsrättsliga bedömningen av en regel om sanktionsavgift, att ett på så sätt sanktionerat handlande eventuellt också kan medföra straffansvar för någon.

Ett synsätt enligt vilket sanktionsavgifterna bör betraktas på samma sätt som brottspåföljder vid tillämpning av 8 kap. 7 § RF leder enligt propositionen till samma slutresultat. Avgifterna bör enligt propositionen i så fall anses jämställda med böter.

Sanktionsavgiftens konstruktion medför att den formellt kommer att stå utanför den straffrättsliga ordningen. Avgiftspåföringen kommer således i formell mening inte att vara beroende av ett bakomliggande brottsligt förhållande. Å andra sidan har sanktionsavgiften en funktion som liknar den som är avsikten med de straffrättsliga bestämmelserna. Den kommer också i praktiken att utgöra ett komplement till de straffrättsliga bestämmelserna. Då det sålunda inte är helt uppenbart att delegering i förevarande fall kan ske endast med tillämpning av 8 kap. 7 § första stycket måste också närmare övervägas betydelsen av den bestämmelse i paragrafens andra stycke som enligt sin ordalydelse ej medger delegering när det är fråga om föreskrifter rörande annan rättsverkan av brott än böter.

En tolkning av bestämmelsen mot bakgrund av uttalanden som gjordes under förarbetena (prop. 1973:90 s., 314 f.) leder enligt utskottets uppfattning till resultatet att bestämmelsens måste anses innefatta en begränsning av möjligheterna till delegering endast såvitt gäller svårare påföljder än böter. Så har bestämmelsen också tolkats när det vid införandet av 1975 års lag med bemyndigande på tullområdet (prop. 1975:8) förutsattes att bemyndigandet att föreskriva om in- och utförsel av varor också borde kunna medföra rätt att föreskriva t. ex. vitespåföljd. Eftersom sanktionsavgiften enligt utskottets mening inte kan anses utgöra en påföljd som är svårare än böter kan 8 kap. 7 § andra stycket således inte utgöra något hinder mot delegeringen. Denna uppfattning har också framförts av lagrådsledamoten Höglund.

Det kan i sammanhanget nämnas att det i rättsvetenskaplig doktrin finns stöd för uppfattningen att delegationsrätt föreligger i ett fall som det förevarande. Sålunda uttalar Håkan Strömberg i sin skrift Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1983, s. 99, att det inte finns något hinder mot att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § RF bemyndigas att meddela

föreskrifter om exempelvis avgifter av tvångskaraktär inkl. sanktionsavgifter.

Sammanfattningsvis vill utskottet således som sin mening rörande möjligheten till delegering i förevarande fall uttala att RF inte uppställer något hinder mot delegeringen. Utskottet vill dock samtidigt framhålla att det i propositionen förebragts särskilda skäl för att tillämpningsområdet av den ifrågavarande avgiften bör bestämmas av regeringen.

Beträffande det i motion 2924 framställda yrkandet om en översyn i vissa delar av 8 kap. RF förutsätter utskottet att såväl de olika utskotten i riksdagen som regeringen uppmärksammat följer de tillämpningsproblem på olika rättsområden som 8 kap. kan ge upphov till. Utskottet är dock på grund av vad som anförts i motionen f. n. inte berett att förorda en översyn i särskilda former av vissa delar av 8 kap. RF.

Stockholm den 10 maj 1984

På konstitutionsutskottets vägnar

OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Elisabeth Fleetwood (m), Ove Eriksson (m), Ingvar Björk (s), Ove Karlsson (s), Lars Ernestam (fp) och Marie-Ann Johansson (vpk).

Avvikande mening

av Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Elisabeth Fleetwood (m), Ove Eriksson (m) och Lars Ernestam (fp) vilka ansett att utskottets yttrande som på s. 5 börjar "Om detta" och på s. 6 slutar "8 kap. RF" bort ha följande lydelse:

Vid en bedömning av denna fråga måste beaktas att sanktionsavgifterna intar en särställning därigenom att de visserligen kan anses formellt stå utanför den straffrättsliga ordningen, men till sin funktion har de mycket gemensamt med straffrättsliga påföljder.

Den tveksamhet rörande delegeringsmöjligheten som uppkommit i ärendet har också sin grund i detta för sanktionsavgifterna speciella förhållande. Två av lagrådets tre ledamöter har konstaterat att de slag av överträdelser som sanktionsavgiften skall kunna riktas mot i de flesta fall åtminstone teoretiskt torde kunna åtkommas med straff enligt gällande ordning. Någon ändring av det straffbelagda området är inte tänkt med anledning av att sanktionsavgiften införs. Lagrådsledamöterna Wahlgren och Hessler kommer mot denna bakgrund fram till att i den mån sanktionsavgifterna är avsedda att träffa överträdelser som redan är belagda med straff och därför är

att betrakta som brott måste de anses innebära annan rättsverkan härav än böter. Sanktionsavgiften skulle därmed i enlighet med 8 kap. 7 § andra stycket andra punkten kräva riksdagens medverkan genom direkta föreskrifter i lag.

Med hänsyn till bl. a. att bestämmelserna i 8 kap. 7 § ansetts kunna tillämpas när det gäller att föreskriva vite (prop. 1975:8, s. 45) har lagrådsledamöterna Wahlgren och Hessler också belyst frågan om sanktionsavgiften skulle kunna anses jämställd med böter, vilket skulle innebära att delegeringen blir möjlig med stöd av 7 § andra stycket första punkten. De två lagrådsledamöterna förordar härvid av rättssäkerhetsskäl en försiktig tolkning av RF, och de anser sig därvid inte kunna biträda en tolkning av RF enligt vilken sanktionsavgifter av det slag som här är i fråga skall kunna jämföras med böter.

Utskottet delar den tveksamhet i fråga om grundlagsenligheten av det begärda bemyndigandet som yttrandet av lagrådsledamöterna Wahlgren och Hessler givit uttryck för. Det är enligt utskottets mening olämpligt att, när osäkerhet råder om innebörden av RF:s regler, ge reglerna en tillämpning som riskerar att urholka de rättssäkerhetsgarantier som RF skall värna om. Utskottet kan således inte förorda att 8 kap. 7 § RF tolkas på annat sätt än att riksdagen själv måste ge föreskrifter om den ifrågavarande sanktionsavgiften. Detta innebär att det framlagda förslaget om en sanktionsavgift på tullområdet inte kan läggas till grund för beslut av riksdagen i det skick det föreligger. Propositionen bör därför avslås.

Vissa problem rörande avgiftsmaktens tillämpning har nyligen uppmärksamats av utskottet i betänkandet KU 1983/84:24. I en reservation till betänkandet har utskottets borgerliga ledamöter framhållit som angeläget att regeringen gör en utvärdering av praxis på detta område och att den skall lägga fram förslag i syfte att säkerställa att intentionerna i RF tillgodoses.

Detta ärendet belyser ytterligare de tolkningsproblem som uppkommer beträffande flera av reglerna i 8 kap. RF. Utskottet vill därför förorda bifall till det yrkande i motion 2924 som gäller översyn av vissa delar av 8 kap. RF.

Särskilt yttrande

Marie-Ann Johansson (vpk) har beträffande frågan om översyn av 8 kap. RF anfört följande:

Jag har biträtt utskottets majoritet i fråga om en översyn av vissa delar av 8 kap. RF men vill samtidigt framhålla följande.

De tillämpningsproblem som uppkommit i ärendet och även i andra sammanhang tyder på vissa brister i regleringen. Detta förhållande kan behöva utredas i ett lämpligt sammanhang.

