

Konstitutionsutskottets yttrande

1984/85:5 y

om tullförrättningsavgifter m. m. (prop. 1984/85:100, bil. 9, D 3, jämte motioner)

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1984/85:100, bil. 9 D 3, såvitt avser momenten 1 och 2 i hemställan samt över de motioner som väckts i ärendet, allt i den mån det rör frågor inom konstitutionsutskottets beredningsområde.

I propositionen föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om avgifter för tullupplag, avgifter för tillsyn av transitlager och registreringsavgifter för kreditimportörer och s. k. hemtagare samt att riksdagen medger att regeringen överlåter åt generaltullstyrelsen att meddela föreskrifter om sådana avgifter. Vidare föreslås att riksdagen godkänner de principer för debitering av tullförrättningsavgifter som redogjorts för i propositionen. Beträffande tullförrättningsavgifterna hänvisas i propositionen till ett tidigare av riksdagen givet bemyndigande (prop. 1975:8, KU 10, rskr 62).

Enligt det förslag från generaltullstyrelsen som ligger till grund för propositionen bör tullupplag beläggas med en avgift om 15 000 kr. per år och tillstånd, vilket skulle täcka en del av de kostnader tullverket har för tillsynen. Vidare föreslås att en avgift införs för tullverkets tillsyn över rörelsen på transitlager i likhet med vad som gäller för tullkreditlager och provianteringslager. Avgiften beräknas motsvara kostnaden för tillsynen. Även de föreslagna registreringsavgifterna beräknas motsvara de kostnader verket har för registreringen. Förslaget om förrättningsavgifter innebär att tullverket ges möjlighet att ta ut avgifter av de transportföretag som fraktar de personer och fordon som skall tullklareras vid förrättningar som sker på obekvämtid eller på plats där tullverket inte har någon station eller postering. Ett något annorlunda men i princip likartat system föreslås för flygtrafikens del.

I flera av de motioner som väckts med anledning av propositionen hävdas att de föreslagna pålagorna är att anse som skatter i regeringsformens mening. Utskottet behandlar i sitt yttrande endast denna fråga och tar således inte i övrigt ställning till propositionens förslag.

I motion 1984/85:1585 av Karin Ahrland (fp) föreslås att riksdagen avslår propositionens förslag av principiella skäl. Enligt motionen får den som betalar tull inte i gengäld någon specifik tjänst av det allmänna. Tullar är därför statsrättsligt sett detsamma som skatter. Motionären anser att förslaget i praktiken skulle innebära ett system med avgifter på skatter och att

detta inte kan godtas. I motion 1984/85:1598 av Margit Gennser (m) hävdas att tullklarering är en myndighetsuppgift för att tillgodose statens och inte den enskildes intressen och att de föreslagna tullklareringsavgifterna är avgifter av fiskal karaktär och inte avgifter i den betydelse regeringsformen lägger i begreppet avgift. Liknande synpunkter anläggs i motionerna 1984/85:1621 av Per-Richard McLén (m), 1984/85:1633 av Sten Svensson (m), 1984/85:2380 av Rune Rydén m. fl. (m) och 1984/85:2731 av Göran Riegnell m. fl. (m). Även i motion 1984/85:2383 av Karin Söder m. fl. (c) yrkas avslag på propositionens förslag.

Konstitutionsutskottet får för sin del anföra följande.

I förarbetena till regeringsformen (RF) (prop. 1973:90, s. 219 ff.) karakteriseras skatt som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation från det allmännas sida. Med avgift i RF:s bemärkelse avses enligt propositionen i allmänhet en penningprestation för vilken det utgår ett specificerat vederlag. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага anses ha karaktär av avgift och inte av skatt. Ett sådant fall föreligger t. ex. när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler, t. ex. avgifterna inom prisregleringen på jordbruksområdet.

RF förutsätter att riksdagen normalt skall besluta om sådant som är att beteckna som skatter. Möjligheterna till delegation är inskränkta till några särskilda fall. Beträffande avgifter gäller delvis annorlunda regler för riksdagens medverkan. I princip innebär dessa att riksdagen i någon form alltid skall medverka när det gäller olika slags påtvingade avgifter, medan avgifter som erläggs frivilligt för varor och tjänster ofta ligger inom regeringens beslutssfär i enlighet med 8 kap. 13 § första stycket 2 RF. Av förarbetena framgår att den avgränsning som gjordes i RF mellan riksdagens och regeringens beslutanderätt på avgiftsområdet innebär att föreskrifter om avgifter skall beslutas av riksdagen, om föreskrifterna avser åligganden för enskilda eller ingrepp i deras ekonomiska förhållanden och således i detta hänseende är att jämställa med skatter.

En betydelsefull skillnad mellan beslutanderätten rörande skatter och rätten att besluta tvingande avgifter föreligger däriegenom att riksdagen formellt alltid har möjlighet att delegera sin avgiftsmakt (8 kap. 9 § andra stycket RF).

Beträffande gränsdragningsfrågan mellan skatter och avgifter vill utskottet även hänvisa till den ingående analys av detta problem som utskottet gjort i sitt betänkande KU 1983/84:24. Till betänkandet var fogat en gemensam borgerlig reservation vari bl. a. krävdes en utvärdering av praxis på detta område.

Beträffande de nu aktuella propositionsförslagen gör utskottet följande bedömning.

Av den tidigare redogörelsen har framgått att avgörande för bedömningen av om en påлага skall betraktas som avgift är om det för penningprestationen

utgår ett specificerat vederlag från det allmännas sida. Det har därvid ingen betydelse om den enskilde befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt är tvingad att erlägga avgiften. Till avgift i RF:s mening kan således även höras t. ex. avgifter för obligatorisk kontroll och för förrättningar i samband med myndighetsutövning. Att avgiften inte är frivillig får däremot till följd att den faller under 8 kap. 3 § RF och således inte får beslutas utan riksdagens medverkan.

När det gäller tullförrättningsavgifterna har riksdagen redan genom ett beslut år 1975 hänfört dessa till avgifter i RF:s mening och lämnat bemyndigande till regeringen att besluta föreskrifter om avgifterna (prop. 1975:8, KU 10, rskr 62). Enligt utskottets mening medför de nu föreslagna förändringarna inte att tullförrättningsavgifterna skall bedömas på annat sätt. Ett sådant vederlag som enligt förarbetena till RF krävs för att det skall vara fråga om avgift erhålls enligt utskottets mening av de berörda trafikföretagen genom att de får tullförrättningar utförda på icke ordinarie arbetstid eller på plats där tullverket inte har någon station eller postering.

Även beträffande övriga i propositionen föreslagna pålagor anser utskottet att det föreligger ett sådant samband mellan penningprestation och vederlag i form av tillstånd, tillsyn resp. registrering att det måste anses vara fråga om avgift.

Utskottet har med hänvisning till det anförda från konstitutionella utgångspunkter ingen erinran mot propositionens förslag i aktuella delar.

Stockholm den 19 februari 1985

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Anita Modin (s), Karin Ahrland (fp), Nils Berndtson (vpk), Ove Eriksson (m), Ove Karlsson (s), Sören Lekberg (s) och Mona Sahlin (s).

Avvikande mening

av Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sven-Erik Nordin (c), Karin Ahrland (fp) och Ove Eriksson (m) vilka anser att utskottets yttrande som på s. 2 börjar "Av den" och på s. 3 slutar "aktuella delar." bort ha följande lydelse:

Av den tidigare redogörelsen har framgått att avgörande för bedömningen av om en påлага skall betraktas som avgift är om det för betalningen utgått en direkt motprestation från det allmännas sida.

När det gäller de föreslagna pålagorna för tullupplag, tillsyn av transitlager och registrering av kreditimportör och s. k. hemtagare föreligger enligt utskottets mening ett sådant samband mellan betalning och vederlag i form av tillstånd, tillsyn resp. registrering att fråga kan anses vara om avgifter i regeringsformens mening. Propositionens förslag i dessa delar får alltså anses godtagbara från konstitutionell synpunkt.

Beträffande tullförrättningsavgifterna däremot är att märka att ifrågakavande förrättningar i huvudsak sker i det allmännas och inte i de kontrollerades intresse. Som allmän princip bör enligt utskottet gälla att bevaknings- och övervakningsverksamhet av denna karaktär såsom hittills skall vara skattefinansierad. Tullklaringsverksamheten måste, även om den sker utom ordinarie arbetstid, med hänsyn till utvecklingen på transportområdet anses ingå i tullverkets allmänna uppgifter och kan inte ses som en sådan motprestation från det allmännas sida som krävs för att det skall vara fråga om en avgift i RF:s mening. Förrättningsavgifterna i fråga måste sålunda med den utformning som nu föreslagits hänföras till en form av beskattning. Härav följer att det inte är möjligt för riksdagen att lämna något bemyndigande till regeringen att besluta om dessa. På grund av det anförda bör propositionens förslag avslås såvitt avser tullförrättningsavgifterna.

Utskottet vill i detta sammanhang även erinra om vad som anförts i den tidigare nämnda reservationen till betänkandet KU 1983/84:24 samt i en avvikande mening till utskottets yttrande 1983/84:4 y angående sanktionsavgifter på tullområdet. Vid dessa tillfällen har minoriteten ansett att de aktuella förslagen varit tvivelaktiga från grundlagssynpunkt och framhållit det angelägna i att klarhet skapas när det gäller gränsdragningen mellan skatter och avgifter. Det nu aktuella ärendet understryker enligt utskottets mening ytterligare behovet av en sådan översyn.