

Konstitutionsutskottets yttrande

1981/82:15 y

om bemyndiganden i tullagstiftningen, m. m. (prop. 1981/82:120)

Till skatteutskottet

Skatteutskottet har vid sammanträde den 30 mars 1982 begärt konstitutionsutskottets yttrande över ovan angivna proposition och motion 1981/82:2236 av Arne Gadd (s) såvitt avser de i motionen upptagna frågorna.

Propositionen

I propositionen läggs fram förslag bl. a. om vissa ändringar i tullskyddet för beredningar av köksväxter, frukter och andra växtdelar. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1982. Förslaget innebär en övergång från vikt tull till värdetull för flertalet produkter. Vidare redovisas i propositionen resultatet av omförhandlingar som har ägt rum med EG och vissa andra länder beträffande ett antal produkter för vilka tullarna har varit bundna inom ramen för det allmänna tull- och handelsavtalet (the General Agreement on Tariffs and Trade, GATT).

Propositionen innebär bl. a. ändringar i de enligt lagen (1977:975) med tulltaxa gällande tullbeloppen för champinjoner och fruktsafter. För dessa varor skall vissa tullförmåner gälla vid import från EG eller EFTA. Genomförandet av de särskilda tullförmånerna förutsätts få ske genom att regeringen med stöd av riksdagens tidigare givna bemyndigande i förordning föreskriver erforderliga avvikelser från lagen med tulltaxa.

Propositionen innehåller vidare bl. a. förslag om viss ändring beträffande 15 kap. tulltaxan. Ändringen avser bl. a. linolja hänförlig till tulltaxenummer 15.07.

Motionen

I motion 1981/82:2236 påpekas att i ett av 1978 års tullagsutredare avgivet betänkande, Grundlag och tullag (Ds H 1981:5), har ifrågasatts om den nämnda författningstekniken – dvs. bemyndigande för regeringen att föreskriva avvikelser från lagen med tulltaxa – är förenlig med regeringsformen. Betänkandet har inte omnämnts i propositionen och har ännu inte remissbehandlats. Enligt motionen är emellertid den av tullagsutredaren väckta frågan av sådan vikt att den bör uppmärksammas under riksdagens behandling av förevarande proposition.

Vad gäller propositionens lagförslag rörande 15 kap. tulltaxan anför i motionen att den i propositionen gjorda kantmarkeringen visar att ändring

nu föreslås i fråga om tulltaxenummer 15.07, medan övriga delar av kapitlet ej skulle ändras. Sålunda skulle tullsatsen för tulltaxenummer 15.13 f. n. vara 25 % och i den nya lagen fastställas till samma belopp. I motionen påpekas att tullagsutredaren i sitt tidigare nämnda betänkande uppgivit att riksdagen inte har beslutat nämnda tullsats. Enligt utredaren skulle riksdagen nämligen år 1977 ha beslutat att införsel enligt tulltaxenummer 15.13 skulle vara fri från tull. Något beslut om ändring skulle riksdagen därefter inte ha fattat. Enligt motionen bör riksdagen vid behandlingen av 15 kap. tulltaxan uppmärksamma vad som anförts i betänkandet.

Gällande bemyndiganden, m. m.

I tullförordningen (1973:979), som beslutats gemensamt av Konungen och riksdagen, stadgas i 1 § att vid förtullning tull skall utgå enligt tulltaxan om annat ej föreskrivs. Tullförordningen innehåller åtskilliga bemyndiganden för regeringen att i olika situationer besluta om tull utöver vad som eljest skall utgå eller att medge tullfrihet eller tullnedsättning. Som exempel på uttag av tull utöver vad tulltaxan medger kan nämnas att regeringen enligt 3 § i förordningen kan förordna att vara som förtullas skall beläggas med antidumping- eller utjämningstull för att motverka att dumping eller subventioner skadar näringslivet i Sverige eller i utlandet. Tullfrihet kan enligt tullförordningen medges av regeringen i ett stort antal fall. Det kan som exempel nämnas tullfrihet för vara som införs i gränstrafik eller vid inflyttning till riket, arv och gåvor från utlandet, film och trycksaker i vissa fall, vara för undervisningsändamål eller vara som skall användas vid utställning eller mässor eller vid liknande evenemang.

Vidare finns i 4 § bemyndigande för regeringen att förordna om avvikelser från tullförordningen och från lagen med tulltaxa när det gäller bl. a. att fullgöra åtaganden i avtal eller gentemot utvecklingsländer. Bemyndigandet i 4 § har utvidgats genom lagstiftning 1975 (prop. 1975/76:40, SkU 1975/76:24, rskr 1975/76:73, SFS 1975:1183) och genom lagstiftning 1979 (prop. 1979/80:26, UU 1979/80:9, rskr 1979/80:128, SFS 1979:1187). I tullförordningen infördes genom lagstiftning 1975 (prop. 1975:8, KU 1975:10, rskr 1975:62, SFS 1975:94) även en 4 a § enligt vilken regeringen bemyndigas förordna att vid import från vissa länder tull inte skall utgå för margarin, ej innehållande smör, hänförligt till tulltaxenummer 15.13. I 2 § tullkungörelsen (1973:1014), som ändrats senast genom förordning 1980:1082, har regeringen lämnat en förteckning över de författningar som utfärdats med stöd av bemyndigande i tullförordningen.

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen (RF) skall föreskrifter om bl. a. skatter meddelas genom lag. Av 8 kap. 9 § första stycket RF framgår att regeringen efter bemyndigande i lag genom förordning kan meddela föreskrifter om tull på införsel av vara. Vidare gäller enligt punkt 6 övergångsbestämmelserna till RF att bemyndigande, som har beslutats av Konungen och riksdagen

gemensamt eller av riksdagen ensam, får utnyttjas även efter det att RF trätt i kraft, tills riksdagen bestämmer annorlunda.

I grundlag slås numera fast (8 kap. 17 § RF) att lag ej får ändras eller upphävas annat än genom lag (den formella lagkraftens princip). Enligt punkt 6 övergångsbestämmelserna till RF gäller samma regel för författning som har tillkommit genom beslut av Konungen och riksdagen gemensamt eller genom beslut av riksdagen ensam.

Utskottet

Det sätt för genomförande av tullförmåner gentemot vissa länder som anvisas i propositionen innebär att det i vissa fall för samma slags varor, beroende på ursprungsland, kommer att anges en viss tullsats i lag och en från denna avvikande tullsats i en av regeringen med stöd av riksdagens tidigare bemyndigande utfärdad förordning.

Ifrågavarande bemyndigande står i överensstämmelse med gällande praxis beträffande tillämpningen av RF. En i enlighet med bemyndigandet utfärdad förordning som i angivet hänseende innebär avvikelse från lagen med tulltaxa kan inte anses komma i konflikt med tulltaxan.

Emellertid konstaterar utskottet att bestämmelserna på tullområdet är svåröverskådliga och benämningen på tullförordningen är missvisande. Möjligheten för regeringen att besluta om från tulltaxan avvikande tullsatter framgår vidare inte direkt av tulltaxan utan först vid ett studium av tullförordningens bestämmelser. Hittills utfört utredningsarbete har ännu inte lett fram till att riksdagen förelagts några förslag med förbättringar.

Utskottet har emellertid inhämtat att chefen för handelsdepartementet inom kort skall tillkalla en beredningsgrupp för fortsatt översyn av tullagstiftningen. I beredningsgruppens uppdrag skall ingå att överväga i vilken utsträckning det är lämpligt att utnyttja möjligheten att delegera rätten att meddela föreskrifter om tullar från riksdag till regering och vidare till tullverket. En utgångspunkt skall vara att själva tulltaxan också i fortsättningen skall bestämmas av riksdagen.

Det är enligt utskottet viktigt att man inom det fortsatta utredningsarbetet överväger de möjligheter som står till buds att framdeles erhålla en mera överskådlig och enhetlig reglering vad gäller föreskrifter om bl. a. tullsatsernas storlek.

Beträffande den i motionen upptagna frågan angående gällande tullsats för margarin enligt tulltaxenummer 15.13 skall här nämnas att utskottet i årets granskning uppmärksammat omständigheter i samband med utfärdande av rättelseblad till proposition 1977/78:21 och SFS 1977:975 såvitt gäller tulltaxenummer 15.13. Genom ett förbiseende hade tullsatsen för margarin i såväl propositionen som i sedermera utfärdad lag kommit att anges "fri" i stället för 25 % som var den tullsats som riksdagen hade bestämt genom lagstiftning 1973 och som skulle gälla även i fortsättningen. Rättelseblad

utfärdades först sedan lagen med ändring i tulltaxan trätt i kraft. I granskningsärendet har inhämtats från handelsdepartementet att tullverket i sin arbetstaxa upptagit en oförändrad tullsats av 25 %. Beträffande de praktiska konsekvenserna av den felaktiga tullsatsen för margarin har från departementet upplysts att importen av margarin nästan uteslutande kommer från Norge. För sådan import gäller en tullfri kvot för en kvantitet av 7 200 ton årligen enligt av regeringen med stöd av riksdagens bemyndigande meddelad förordning. I praktiken har därför – oavsett tullsatsen i tulltaxan – importen blivit tullfri. I stället har särskild fettvaruavgift uttagits.

Felaktigheten beträffande tulltaxenummer 15.13 har visserligen varit uppenbar för myndigheterna. Med hänsyn till att misstaget inte direkt framgår vid ett studium av författningen eller motiven till denna hade det dock enligt utskottet i detta fall varit påkallat att rätta felaktigheten genom att förelägga riksdagen en ny proposition i denna del. Mot bakgrund av att rättelse emellertid ändå kommit till stånd har utskottet inget att erinra med anledning av proposition 1981/82:120 i denna del.

Stockholm den 20 april 1982

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s) och Bertil Hansson (fp).