

Skatteutskottets betänkande

1983/84:46

om sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar (prop. 1983/84:192)

Sammanfattning

I betänkandet behandlas – förutom propositionen – tre motioner som alla innehåller yrkanden om avslag på det av regeringen begärda bemyndigandet att meddela föreskrifter om sanktionsavgift vid in- och utförsel.

I en gemensam reservation fullföljer de borgerliga ledamöterna sitt yrkande om avslag på propositionen i denna del. De begär dessutom att riksdagen skall som sin mening ge regeringen till känna att vissa delar av 8 kap. regeringsformen bör bli föremål för översyn.

Propositionen

Regeringen (finansdepartementet) föreslår i proposition 1983/84:192 att riksdagen antar vid propositionen fogade förslag till

1. lag om ändring i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor,
2. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).

I propositionen läggs fram förslag om regler som gör det möjligt att införa en sanktionsavgift vid överträdelser av föreskrifter om in- och utförsel av varor. Härmed avses sådana föreskrifter om import- och exportbegränsningar m.m. som riksdagen delegerat till regeringen att besluta om. Det föreslås att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter även om sanktionsavgift i dessa fall. Bestämmelserna föreslås bli intagna i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor. I lagen ges vissa grundläggande bestämmelser om avgiftens utformning. Således anges att avgiften skall kunna uppgå till högst 20 procent av varans värde, att den skall påföras den för vars räkning in- eller utförseln sker, att avgift inte skall tas ut vid ursäktliga förhållanden samt att ett beslut om avgift skall kunna överprövas. Sanktionsavgiften skall enligt förslaget inte vara avdragsgill vid inkomsttaxeringen. Detta föranleder en ändring i 20 § kommunalskattelagen (1928:370).

En ändring av motsvarande innebörd föreslås i 20 § kommunalskattelagen med avseende på kontrollavgift vid olovlig parkering. Ett förslag till lag om sådan avgift har lämnats till riksdagen.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 1984.

Lagförslagen har följande lydelse.

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor

dels att 2 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 3 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Bemyndigandet i denna lag medför ej befogenhet att meddela föreskrifter om tull. Ej heller medför det befogenhet att meddela föreskrifter om annan avgift än sådan som avser kostnad för handläggning av fråga om tillstånd, för omhändertagande av gods eller för kontroll, inspektion eller annan därmed jämförlig åtgärd.

Bemyndigandet i 1 § medför inte befogenhet att meddela föreskrifter om tull. Ej heller medför det befogenhet att meddela föreskrifter om annan avgift än sådan som följer av 3 § eller avser kostnad för handläggning av fråga om tillstånd, för omhändertagande av gods eller för kontroll, inspektion eller annan därmed jämförlig åtgärd.

3 §

Regeringen får föreskriva att en särskild avgift skall erläggas till staten vid överträdelser av föreskrifter enligt 1 §. Avgiften skall tas ut av den för vars rakning in- eller utförseln sker. Den får uppgå till högst tjugo procent av varans värde. Om en överträdelse är ursäktlig skall avgift inte tas ut. Ett beslut om avgift skall kunna överprövas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

2 Förslag till

Lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370)

Härigenom föreskrivs att 20 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §¹

Vid beräkningen av inkomsten från särskild förvärvskälla skall alla omkostnader under beskattningsåret för intäkternas förvärvande och bibehållande avräknas från samtliga intäkter i pengar eller pengars värde (*bruttointäkt*), som har influtit i förvärvskällan under beskattningsåret. Att koncernbidrag, som inte utgör sådan omkostnad, ändå skall avräknas i vissa fall och inräknas i bruttointäkt hos mottagaren framgår av 43 § 3 mom.

Avdrag får *inte* göras för:

den skattskyldiges levnadskostnader och därtill hänförliga utgifter, såsom vad skattskyldig utgett som gåva eller som periodiskt understöd eller därmed jämförlig periodisk utbetalning till person i sitt hushåll;

kostnader i samband med plockning av vilt växande bär och svampar till den del kostnaderna inte överstiger de intäkter som är skattefria enligt 19 §;

värdet av arbete, som i den skattskyldiges förvärvsverksamhet utförts av den skattskyldige själv eller andre maken eller av den skattskyldiges barn som ej fyllt 16 år;

ränta på den skattskyldiges eget kapital som har nedlagts i hans förvärvsverksamhet;

svenska allmänna skatter;

kapitalavbetalning på skuld;

avgift enligt 8 kap. studiestödslagen (1973:349);

avgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift;

avgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m.m.;

avgift enligt 99 a § utlänningslagen (1980:376);

avgift enligt 26 § arbetstidslagen (1982:673);

straffavgift enligt 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken;

belopp, för vilket arbetsgivare är betalningsskyldig enligt 75 § uppbörds-lagen (1953:272) eller för vilket betalningsskyldighet föreligger på grund av underlåtenhet att göra avdrag enligt lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar;

avgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift;

*kontrollavgift enligt lagen
(1984:000) om kontrollavgift vid
olovlig parkering;*

¹ Senaste lydelse 1983:1051.

överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (1978:268);
vattenföroreningsavgift enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg;

*avgift enligt 3 § lagen (1975:85)
med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor;*

ränta på lånat kapital till den del räntan täcks av sådant statligt bidrag som avses i punkt 7 av anvisningarna till 24 §;

kapitalförlust m.m. i vidare mån än som får ske enligt 36 §.

(Se vidare anvisningarna.)

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1984.

Motionerna

1983/84:2923 av Knut Wachtmeister m. fl. (m)

I motionen yrkas att riksdagen avslår propositionen.

1983/84:2924 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c)

I motionen yrkas

1. att riksdagen beslutar att avslå förslagen i propositionen,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av en översyn av vissa delar av RF kap. 8.

1983/84:2925 av Kjell Johansson m. fl. (fp)

I motionen yrkas att riksdagen avslår propositionen.

Yttrande från annat utskott

Skatteutskottet har inhämtat yttrande i ärendet från konstitutionsutskottet. Yttrandet (KU 1983/84:4y) har fogats som bilaga till betänkandet.

Utskottet

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen (RF) skall föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden beslutas av riksdagen genom lag.

Utan hinder av denna bestämmelse kan riksdagen enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 RF bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor, förutsatt att dessa föreskrifter gäller annat än skatt. Enligt andra stycket i samma lagrum medför sådant bemyndigande inte heller rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Genom

lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor har riksdagen utnyttjat sin delegeringsrätt enligt 8 kap. 7 § första stycket 3 RF.

Förslaget i propositionen innebär att regeringen bemyndigas meddela föreskrifter om sanktionsavgifter vid överträdelser av föreskrifter om in- och utförsel av varor. Propositionen innehåller också förslag om att kontrollavgift vid olovlig parkering inte skall vara avdragsgill i beskattningshänseende.

Det i propositionen begärda bemyndigandet ger regeringen möjlighet att besluta inte bara om tillämpningsområdet, dvs. vilka licensbestämmelser m. m. som skall skyddas med sanktionsavgifter, utan också om vilka förfaranden, dvs. vilka oriktiga handlingar och underlåtenheter som skall kunna föranleda avgiftspåföring.

Sanktionsavgift skall tas ut av den för vars räkning in- eller utförsel sker och kunna uppgå till 20 % av varans värde. Någon direkt bedömning av huruvida uppsåt eller oaktsamhet förelegat i det omstridda fallet skall beslutsmyndighet inte behöva inlåta sig på, men avgiften skall inte tas ut i ursäktliga fall. Ett beslut om avgift skall kunna omprövas om tulltaxeringsbeslutet ändras och det skall också kunna överprövas. Avgiften skall inte vara avdragsgill i inkomstskattehänseende.

I tre motioner, 2923 av Knut Wachtmeister m. fl. (m), 2924 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) och 2925 av Kjell Johansson m. fl. (fp) yrkas avslag på propositionen i denna del. Motionen 2924 innehåller dessutom en begäran om översyn av vissa delar av 8 kap. RF i syfte bl. a. att klarlägga skillnaden mellan skatter och avgifter samt innebörden av bemyndiganden från riksdagen till regeringen och av sanktionsavgiftssystemet. Till stöd för yrkandet om avslag på propositionen åberopas i samtliga motioner konstitutionella skäl. Motionärerna bakom motionerna 2923 och 2924 hävdar att delegation inte kan grundas på 8 kap. 7 § RF då sanktionsavgiften enligt deras uppfattning utgör sådan annan rättsverkan av brott som enligt andra stycket i detta lagrum inte kan bli föremål för delegation. Motionärerna stöder sig därvid på den uppfattning som lagrådets majoritet gett uttryck åt.

I fråga om kontrollavgift vid olovlig parkering har vid utskottsbehandlingen samtliga motionärer förklarat sig inte ha något att invända mot propositionen.

De uppgifter som lämnas i propositionen liksom de upplysningar som utskottet erhållit vid kontakter med företrädare för generaltullstyrelsen (GTS) bestyrker enligt utskottets mening att kontrollinsatser är nödvändiga om man vill komma till rätta med oegentligheter i samband med import och export. Som departementschefen framhåller är emellertid enbart kontrollåtgärder inte tillräckliga för att komma till rätta med överträdelserna. För att nå en bättre regel efterlevnad måste dessa kombineras med ett effektivt och väl fungerande sanktionssystem. Mot den bakgrunden och då – som framhållits av departementschefen och GTS – den nuvarande ordningen inte erbjuder tillräckliga möjligheter att verksamt beivra överträdelser av inför-

sel- och utförselregleringar finner utskottet att en möjlighet bör införas att ingripa med sanktionsavgifter.

Fråga uppkommer då huruvida bestämmelser om sådana avgifter bör meddelas i lag eller om riksdagens normgivningsmakt i det aktuella fallet kan med stöd av 8 kap. 7 § RF delegeras till regeringen. I denna fråga har skatteutskottet inhämtat konstitutionsutskottets yttrande. Yttrandet är fogat som bilaga till detta betänkande. Konstitutionsutskottet, som utförligt redovisar de skäl vilka departementschefen åberopar som konstitutionellt stöd för bemyndigandet och de i motionerna framförda motiven för avslag på propositionen, finner för egen del att RF inte uppställer något hinder mot delegering i förevarande fall. Utskottet framhåller därvid att sanktionsavgiften har en funktion liknande de straffrättsliga bestämmelsernas och att den i praktiken också kommer att utgöra ett komplement till dessa bestämmelser. Utskottet finner det därför inte helt uppenbart att delegering i förevarande fall kan ske endast med tillämpning av 8 kap. 7 § första stycket RF. Däremot ger – menar utskottet – andra stycket i samma författningsrum stöd för uppfattningen att en delegering är möjlig. En tolkning av denna bestämmelse mot bakgrund av uttalanden som gjorts under förarbetena till RF leder nämligen enligt utskottets uppfattning till den slutsatsen att bestämmelsens innebörd måste vara att möjligheterna att delegera är begränsade endast såvitt gäller svårare påföljder än böter, och sanktionsavgiften kan – menar utskottet – inte anses utgöra en påföljd som är svårare än böter.

Skatteutskottet kan i allt väsentligt ansluta sig till konstitutionsutskottets uppfattning, som för övrigt överensstämmer med den som en av lagrådets ledamöter gett uttryck åt. Som utskottet tidigare framhållit utgör ett effektivt och väl fungerande sanktionssystem ett viktigt komplement till kontrollinsatser på import- och exportområdet, och eftersom regeringen redan har riksdagens bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförsel av varor förefaller det utskottet naturligt att regeringen också får möjlighet att bestämma om sanktionsavgifter vid överträdelse av sådana föreskrifter. Det förhållandet att skyddsintressena inom internationell handel ändras snabbt ger ytterligare stöd åt denna uppfattning.

Utskottet har vid sitt ställningstagande också beaktat att möjligheten att införa sanktionsavgifter enligt det begärda bemyndigandet endast skall utnyttjas beträffande regleringar som skall tillgodose allmänna intressen, att det skall finnas ett uttalat behov av sanktionsavgift vid sidan av de straffrättsliga reaktionsmöjligheterna, att avgift inte skall tas ut om en överträdelse är ursäktlig och att beslut om avgift skall kunna överprövas. Det kan enligt utskottets mening således förutsättas att det nya påföljdssystemet kommer att utformas under största möjliga hänsynstagande till rättssäkerhetsintressen. Med det anförda tillstyrker utskottet att regeringen erhåller bemyndigande att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter i enlighet med förslaget i propositionen. Utskottet avstyrker följaktligen motionerna i motsvarande del.

Med anledning av motion 2924 vill utskottet erinra om att utskottet tidigare betonat önskvärdheten av att gränsen mellan skatt och avgift fastställs mera entydigt än som nu är fallet och att detta lämpligen bör ske vid en kommande grundlagsrevision. I likhet med konstitutionsutskottet finner skatteutskottet däremot någon översyn i särskilda former av 8 kap. 7 § RF f. n. inte påkallad. Utskottet avstyrker därför motionen även i denna del.

Mot förslaget i propositionen att kontrollavgift vid olovlig parkering inte skall vara avdragsgill vid beskattningen har utskottet inte funnit anledning till erinran.

Utskottet hemställer

1. beträffande *bemyndigande att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter*
att riksdagen med bifall till proposition 1983/84:192 avslår motionerna 1983/84:2923 i motsvarande del, 1983/84:2924 yrkande 1 i motsvarande del och 1983/84:2925 i motsvarande del,
2. beträffande *viss översyn av RF*
att riksdagen avslår motion 1983/84:2924 yrkande 2,
3. beträffande *kontrollavgift vid olovlig parkering*
att riksdagen med bifall till propositionen avslår motionerna 1983/84:2923 i motsvarande del, 1983/84:2924 yrkande 1 i motsvarande del och 1983/84:2925 i motsvarande del.
4. beträffande *lagförslagen*
att riksdagen med åberopande av vad utskottet ovan anfört och hemställt antar de vid propositionen fogade förslagen till
 1. lag om ändring i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor,
 2. lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).

Stockholm den 17 maj 1984

På skatteutskottets vägnar
RUNE CARLSTEIN

Närvarande: Rune Carlstein (s), Knut Wachtmeister (m), Stig Josefson (c), Hagar Normark (s), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Bo Forslund (s), Egon Jacobsson (s), Karl Björzén (m), Kjell Johansson (fp), Anita Johansson (s), Anna Lindh (s), Ewy Möller (m), Bruno Poromaa (s) och Erkki Tammenoksa (s).

Reservationer

Bemyndigande att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter (mom. 1)

1. Knut Wachtmeister (m), Stig Josefson (c), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Karl Björzén (m), Kjell Johansson (fp) och Ewy Möller (m) anser

dels att det avsnitt av utskottets yttrande som börjar på s. 5 med "De uppgifter" och slutar på s. 6 med "motsvarande del" bort ha följande lydelse:

Vid remissbehandlingen av den departementspromemoria som ligger till grund för förslaget i propositionen uttalades betänkligheter mot att införa en så kännbar reaktion som sanktionsavgiften utgör. I vart fall borde – sades det – så inte ske utan ingående överväganden. Det gjordes också gällande att en ordning som gjorde det möjligt att mera direkt rikta in sanktionen mot orättmätiga vinster som kunnat komma ett företag till del utgjorde ett verkssammare medel när det gällde att komma till rätta med oegentligheter i samband med in- och utförsel.

På förslag av regeringen har riksdagen numera också beslutat vissa ändringar i 36 kap. brottsbalken som gör det möjligt att förverka sådana företagsekonomiska vinster som uppkommit hos näringsidkare till följd av brott som begåtts i utövningen av deras verksamhet. Bestämmelserna tar inte enbart sikte på direkta brottsförtjänster utan även på värdet av sådana ekonomiska fördelar som på ett mera indirekt sätt kan härledas till brottet, och de skall kunna tillämpas vid såväl brottsbalksbrott som specialstraffrättsliga överträdelser.

Sanktionsavgifter har hittills reglerats i lag. De skäl som i propositionen anförs till stöd för en annan ordning finner utskottet inte bärande. En majoritet av lagrådets ledamöter har kommit till samma uppfattning och uttalar att en delegation av normgivningsmakten i förevarande fall inte kan sägas entydigt stå i överensstämmelse med RF.

Finansministern gör gällande att en delegering skulle vara möjlig därför att sanktionsavgifter inte kan betraktas som vare sig en brottspåföljd eller någon annan rättsverkan av brott. Han går därvid emot också den uppfattning som i lagrådet framförts av justitierådet Höglund, vilken gör gällande att sanktionsavgiften bör ses som en påföljd som inte är svårare än böter och att därför något grundlagshinder inte föreligger mot att låta ett bemyndigande att meddela föreskrifter om in- och utförsel omfatta också rätt att ingripa med sanktionsavgifter vid överträdelser av sådana föreskrifter.

Vid en bedömning av grundlagsenligheten av förslaget måste – som reservanterna i konstitutionsutskottet framhåller – tas särskild hänsyn till sanktionsavgifternas speciella karaktär. De intar uppenbarligen en särställning genom att de visserligen kan sägas formellt stå utanför den straffrättsliga ordningen men att de samtidigt till sin funktion står mycket nära straffrättsliga påföljder.

Det finns enligt utskottets mening därför särskild anledning att, som lagrådets majoritet framhåller, av rättssäkerhetsskäl tolka bestämmelserna i 8 kap. 7 § andra stycket RF restriktivt. Ett ytterligare skäl för en sådan tolkning utgör enligt utskottets mening den omständigheten att bemyndigandet i förevarande fall skulle ge regeringen möjlighet att göra mycket betydande ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. I sammanhanget bör erinras om att – enligt uttalande i propositionen – ett av huvudskälen till att propositionen lagts är att de straff som f. n. utdöms som regel stannar vid måttliga böter och att sanktionssystemet därför ansetts böra kompletteras med effektivare reaktionsmöjligheter. Även om en sanktionsavgift på upp till 20 % av en varas värde formellt sett kan sägas vara en lindrigare påföljd än böter torde det i realiteten oftast förhålla sig precis tvärtom.

Utskottet anser således att föreskrifter av den art som aktualiserats i propositionen bör meddelas av riksdagen i lag. På grund härav och med hänvisning i övrigt till den avvikande mening som fogats vid konstitutionsutskottets yttrande avstyrker utskottet propositionen. Ställningstagandet innebär bifall till motionerna i motsvarande del.

dels att utskottet under mom. 1 bort hemställa

att riksdagen med bifall till motionerna 1983/84:2923 i motsvarande del, 1983/84:2924 yrkande 1 i motsvarande del och 1983/84:2925 i motsvarande del avslår proposition 1984/84:192 i denna del.

Viss översyn av RF (mom. 2)

2. Knut Wachtmeister (m), Stig Josefson (c), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Karl Björzén (m), Kjell Johansson (fp) och Ewy Möller (m) anser

dels att det näst sista stycket av utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Det förevarande ärendet belyser de tolkningsproblem som kan uppkomma i fråga om bestämmelserna i 8 kap. RF. Med hänsyn härtill och då det enligt utskottets mening är angeläget att få till stånd en klarare gränsdragning mellan skatt och avgift än den som f. n. tillämpas inom regeringskansliet tillstyrker utskottet också utredningsyrkandet i motion 2924.

dels att utskottet under mom. 2 bort hemställa

att riksdagen med bifall till motion 1983/84:2924 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av en översyn av vissa delar av 8 kap. RF.

Lagförslagen (mom. 4)

3. Knut Wachtmeister (m), Stig Josefson (c), Bo Lundgren (m), Ingemar Hallenius (c), Karl Björzén (m), Kjell Johansson (fp) och Ewy Möller (m) anser

att utskottet under mom. 4 bort hemställa

att riksdagen till följd av vad ovan anförts och hemställts

1. avslår det vid propositionen fogade förslaget till lag om ändring i lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor,
2. antar det vid propositionen fogade förslaget till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370) med den ändringen att 20 § erhåller följande som reservanternas förslag betecknade lydelse:

Regeringens förslag

Reservanternas förslag

20 §

Vid beräkningen ----- från fartyg;
 avgift enligt 3 § lagen (1975:85)
 med bemyndigande att meddela före-
 skrifter om in- eller utförsel av varor;
 ränta på ----- 36 §.

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 förete 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 bemyndigande enligt första stycket inte medför rätt att meddela föreskrifter om annan

rättsverkan av brott än böter.

Lagrådsledamöterna 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 företrädade 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 uppmärksam 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. Lagradsledamöterna 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.

