



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2015-06-29

268

NILS

1/9

Fi2015/700

Finansdepartementet

Skatte- och tullavdelningen

Mats Barregren

Telefon 08-405 14 71

| | |
|----------------|----------------|
| Tillväxtverket | |
| Regelrådet | |
| Ank | 2015 -07- 02 |
| Dnr | RR 2015-000252 |

Remiss av promemorian Dröjsmålstalan enligt den nya tullagen – en kompletterande promemoria till betänkandet SOU 2015:5

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Kammarrätten i Stockholm
3. Förvaltningsrätten i Stockholm
4. Justitiekanslern
5. Domstolsverket
6. Tullverket
7. Regelrådet
8. Stockholms handelskammare
9. Svensk handel
10. Sveriges advokatsamfund
11. Sydsvenska industri- och handelskammaren
12. Transportindustriförbundet
13. Västsvenska handelskammaren

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet senast **den 1 september 2015**. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post (till fi.registrator@regeringskansliet.se). I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter. Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Lena Gustafson
Departementsråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm
Riksdagens utredningstjänst
Riksdagens skatteutskott
Registrator Fi
Kerstin Wahlkvist, Ju

Finansdepartementet

Dröjsmålstalan enligt den nya tullagen –
en kompletterande promemoria till betänkandet
SOU 2015:5

Juni 2015

Innehållsförteckning

| | |
|---|----|
| Sammanfattning | 3 |
| 1 Författningsförslag | 4 |
| 1.1 Förslag till tullag – komplettering..... | 4 |
| 2 Inledning..... | 5 |
| 3 Bakgrund | 5 |
| 3.1 Bestämmelsen i unionstullkodexen..... | 5 |
| 3.2 Bestämmelser om dröjsmålstalan i svensk rätt | 6 |
| 4 Överväganden och förslag | 7 |
| 4.1 En bestämmelse om dröjsmålstalan införs i den nya tullagen | 7 |
| 4.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser..... | 9 |
| 5 Konsekvensanalys | 9 |
| 5.1 Konsekvenser för myndigheter och domstolar | 9 |
| 5.2 Konsekvenser för företag..... | 10 |
| 6 Författningskommentar | 10 |
| 6.1 Förslaget till tullag – komplettering..... | 10 |

Sammanfattning

I denna promemoria finns ett förslag till en bestämmelse om dröjsmålstalan i den nya tullagen. Det kompletterar förslaget till ny tullag i betänkandet En ny svensk tullagstiftning (SOU 2015:5). Förslaget är utformat utifrån den konstruktion som redan används i vissa svenska lagar och innebär en möjlighet att begära en förklaring av allmän förvaltningsdomstol att ett ärende onödigt uppehålls om Tullverket inte har fattat beslut inom en viss angiven tidfrist.

Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 maj 2016.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till tullag – komplettering

Härigenom föreskrivs att 9 kap. X¹ § tullagen ska följande lydelse.

9 kap.

X § Om Tullverket, efter att ha godtagit en ansökan enligt artikel 22.2 i förordning (EU) nr 952/2013, inte har meddelat ett beslut inom den tidsfrist som avses i artikel 22.3 i den förordningen, får den sökande begära förklaring av allmän förvaltningsdomstol att ärendet onödigt uppehålls.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Om Tullverket inte har meddelat ett beslut inom en månad från det att domstolen har lämnat en förklaring, ska ansökan anses ha avslagits.

¹ Slutlig placering har inte bestämts.

2 Inledning

Med anledning av förordning (EU) nr 952/2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (unionstullkodexen) har i betänkandet En ny svensk tullagstiftning (SOU 2015:5) lämnats förslag till en ny svensk tullagstiftning, bl.a. en ny tullag. Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2016, dvs. samma datum som unionstullkodexens bestämmelser ska börja tillämpas. Utredningen har också identifierat och diskuterat vissa frågor, t.ex. frågan om dröjsmålstalan, men lämnade på grund av tidsbrist dessa frågor obesvarade. Utredningen har därtill identifierat en rad lagar och förordningar i vilka följdändringar behöver göras, utan att lämna förslag till ändringar.

Under beredningen av utredningens betänkande har kunnat konstateras att flertalet av de utestående frågor som diskuteras i betänkandet inte föranleder behov av ytterligare beredningsunderlag. Vidare har en genomgång av de berörda författningarna där följdändringar behöver göras visat att det rör sig om följdändringar av tämligen enkel beskaffenhet som inte heller de föranleder behov av ytterligare beredningsunderlag. I denna promemoria behandlas endast frågan om dröjsmålstalan.

De förkortade benämningar på EU:s tullagstiftning som används i betänkandet SOU 2015:5 används också i denna promemoria.

3 Bakgrund

I både gemenskapstullkodexen (artikel 243) och unionstullkodexen (artikel 44) finns bestämmelser om dröjsmålstalan. Frågan har därför varit föremål för överväganden i betänkandet Tullagstiftningen och EG (SOU 1994:89) och propositionen En ny tullag (prop. 1999/2000:126) samt nu senast i betänkandet SOU 2015:5. Hittills har dock inte några förslag beträffande dröjsmålstalan lämnats på tullrättens område, något som beklagades av vissa instanser i samband med remitteringen av betänkandet SOU 2015:5.

3.1 Bestämmelsen i unionstullkodexen

Som bakgrund till den fortsatta diskussionen görs i det här avsnittet en kort beskrivning av relevanta delar av artikel 44 i unionstullkodexen. Artikelns lydelse.

Artikel 44
Rätt att överklaga

1. Varje person ska ha rätt att överklaga beslut som fattats av tullmyndigheterna när det gäller tillämpningen av tullagstiftningen om beslutet eller sanktionen berör personen direkt och personligen.

Varje person som hos tullmyndigheterna ansökt om ett beslut och inte fått ett beslut med anledning av ansökan inom den tidsfrist som avses i artikel 22.3 ska också ha rätt att överklaga.

2. Rätten att överklaga får utövas i åtminstone två instanser:

a) I första instans, vid tullmyndigheterna eller en rättslig myndighet eller ett annat organ som utsetts för det ändamålet av medlemsstaterna.

b) I andra instans, vid ett högre oberoende organ, som kan vara en rättslig myndighet eller ett likvärdigt specialiserat organ, enligt gällande bestämmelser i medlemsstaterna.

3. Överklagandet ska inges i den medlemsstat där beslutet har fattats eller där ansökan om beslutet har ingetts.

4. Medlemsstaterna ska se till att förfarandet för överklaganden gör det möjligt att skyndsamt bekräfta eller rätta till beslut som fattats av tullmyndigheterna.

I skäl 27 till unionstullkodexen sägs bl.a. att det i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna är nödvändigt att föreskriva att alla personer har rätt att överklaga varje beslut som fattas av tullmyndigheterna. Detta avspeglas i artikel 44.1 första stycket. Någon ytterligare vägledning ifråga om unionstullkodexens bestämmelser om överklagande ger inte ingressen.

Av artikel 44.1 andra stycket framgår att varje person som hos tullmyndigheterna har ansökt om ett beslut och som inte inom den tidsfrist som anges i artikel 22.3 har fått ett sådant beslut också ska ha rätt att överklaga. Enligt artikel 22.3 är tidsfristen 120 dagar från den dag ansökan godtagits. Tullmyndigheterna ska senast 30 dagar från det att en ansökan har mottagits godta ansökan när det kan konstateras att den innehåller alla nödvändiga uppgifter. Tidsfristen om 120 dagar kan förlängas med högst 30 dagar, vilket ska meddelas den sökande med angivande av skälen för förlängningen. En förlängning kan även ske på den sökandes begäran. För vissa typer av beslut kan tiden för beslut vara en annan än 120 dagar, när så är föreskrivet.

Enligt artikel 44.4 ska medlemsstaterna se till att förfarandet för överklaganden gör det möjligt att skyndsamt bekräfta eller rätta till beslut som fattats av tullmyndigheterna. Även om denna bestämmelse enligt sin ordalydelse synes ta sikte enbart på överklagande enligt artikel 44.1 första stycket, så torde man kunna anta att kravet på skyndsamhet också ska gälla för överklagande enligt artikel 44.1 andra stycket.

3.2 Bestämmelser om dröjsmålstalan i svensk rätt

Det finns bestämmelser om dröjsmålstalan i svensk rätt. I betänkandet En ny förvaltningslag (SOU 2010:29), s. 253, finns en utförlig beskrivning. I flera svenska lagar har det införts en rättsfigur för att motverka att handläggningsfrister som framgår av EU-rättsakter överskrids. Innebörden av rättsfiguren är att en sökande, om ett beslut inte meddelas inom en viss tid från det att dennes ansökan getts in, ska underrättas om skälen för detta. Den sökande kan då begära en förklaring av en allmän förvaltningsdomstol att ärendet onödigt uppehålls. Om ett beslut inte har meddelats inom en viss tid från det att en sådan förklaring har lämnats, ska ansökan anses ha avslagits. Som exempel på denna konstruktion kan

nämnas 26 kap. 2 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 17 kap. 5 § försäkringsrörelselagen (2010:2043).

4 Överväganden och förslag

4.1 En bestämmelse om dröjsmålstalan införs i den nya tullagen

Förslag: Förslaget till tullag i betänkandet SOU 2015:5 kompletteras med en bestämmelse om dröjsmålstalan. Bestämmelsen innebär en möjlighet att begära en förklaring av allmän förvaltningsdomstol att ett ärende onödigt uppehålls om Tullverket inte har fattat beslut inom en viss angiven tidsfrist. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Om Tullverket inte har meddelat ett beslut inom en månad från det att domstolen har lämnat en förklaring, ska ansökan anses ha avslagits.

Mot bakgrund av bestämmelsen i artikel 44.1 andra stycket i unionstullkodexen finns det skäl att i den nya tullagen fastställa en ordning för hur rätten till talan vid dröjsmål ska kunna utövas. Som framgår ovan finns det förebilder i svensk rätt, exempelvis i 26 kap. 2 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 17 kap. 5 § försäkringsrörelselagen (2010:2043).

Den föreslagna kompletteringen av tullagen bygger också på denna konstruktion, med beaktande av vad som redan framgår av unionstullkodexen. I artikel 22.3 i kodexen fastställs dels i första stycket en tidsfrist inom vilken ett beslut ska fattas, dvs. 120 dagar, dels i andra stycket att tullmyndigheterna ska underrätta den sökande om de inte kan fatta ett beslut i tid, skälen för det och den ytterligare tid som de bedömer nödvändig för att kunna fatta ett beslut. Om inget särskilt sägs uppgår denna ytterligare tid till högst 30 dagar. Dessa omständigheter behöver således inte framgå av bestämmelsen i tullagen.

I den föreslagna bestämmelsen anges, att om Tullverket, efter att ha godtagit en ansökan enligt artikel 22.2 i unionstullkodexen, inte har meddelat beslut inom den tidsfrist som anges i artikel 22.3 i den förordningen, får den sökande begära förklaring av allmän förvaltningsdomstol att ärendet onödigt uppehålls. Vidare anges att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Slutligen anges även att om Tullverket inte har meddelat ett beslut inom en månad från det att domstolen har lämnat en förklaring, ska ansökan anses ha avslagits.

Innebörden av den föreslagna bestämmelsen är att domstolens prövning enbart avser frågan om Tullverket vid handläggningen av en ansökan om ett beslut har överskridit den tidsfrist för beslut som avses i artikel 22.3 i unionstullkodexen, dvs. 120 dagar enligt första stycket och eventuell förlängning enligt andra stycket i den artikeln, och om så

bedöms vara fallet, om skälen för att något beslut inte har fattats kan anses vara godtagbara eller inte. Giltiga skäl är sådana som Tullverket inte råder över. Det kan t.ex. vara att det blir försening av tekniska skäl när funktioner i den sökandes IT-miljö behöver aktiveras och testas, när Tullverket måste inhämta godkännande från tullmyndigheter i andra medlemsstater om ett tillstånd ska kunna användas i mer än en medlemsstat eller när Tullverket måste inhämta uppgifter eller utlåtanden från en annan myndighet vid handläggningen av ett ärende.

Förslaget innebär att domstolen inte ska göra någon sakprövning av ansökan. Visserligen anges i både första och andra styckena i artikel 44.1 att det ska finnas en "rätt att överklaga", men det betyder inte att det inte skulle finnas utrymme att behandla dessa två situationer på olika sätt. Artikel 44 ger EU:s medlemsstater ett visst utrymme att reglera förfarandet för överklaganden och den ordning som inrättas behöver inte nödvändigtvis se ut på samma sätt avseende artikel 44.1 första respektive andra stycket, så länge kravet på skyndsamhet i artikel 44.4 inte efterges. Utformningen av den föreslagna bestämmelsen i den nya tullagen innebär inte att rätten att överklaga enligt artikel 44.1 andra stycket begränsas, utan bara att den materiella domstolsprövningen skjuts upp.

Med den föreslagna bestämmelsen skapas ett tydligt korrektiv mot långsam handläggning hos Tullverket. Enbart den omständigheten att det finns en risk för dröjsmålstalan i domstol torde utgöra ett incitament för en snabbare handläggning. Skulle domstolens förklaring om att ärendet onödigt uppehålls ändå inte resultera i ett reellt beslut, föreligger inom en relativt kort tid – en månad – ett fiktivt avslagsbeslut som kan överklagas av den sökande som därmed får sin rätt till sakprövning säkrad. Sammantaget torde detta innebära att skyndsamhetskravet i artikel 44.4 iakttas och att förfarandet möjliggör rättelse inom rimlig tid.

I samband med att vissa ändringar avseende dröjsmålstalan föreslogs i ett antal lagar på finansmarknadsområdet i propositionen En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess (prop. 2012/13:45) anförde regeringen dels att första domstolsinstansen för en dröjsmålstalan i linje med principen om tyngdpunkten i förvaltningsrättskipningen bör vara en förvaltningsrätt, dels att en dröjsmålstalan bör omfattas av systemet med prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt, se a. prop. s. 83 f. Detta har beaktats vid utformningen av förslaget till bestämmelse om dröjsmålstalan i den nya tullagen.

En annan tänkbar lösning på frågan om dröjsmålstalan diskuteras i betänkandet SOU 2010:29 s. 253 f. Den lösningen bygger på att det finns ett faktiskt beslut att överklaga. Eftersom det förslaget är föremål för beredning är förslaget i den här promemorian inte baserat på den konstruktionen. För att den enskilde ska kunna utnyttja den rättssäkerhetsgaranti som bestämmelsen om dröjsmålstalan i unionstullkodexen innebär, behöver det finnas en kompletterande nationell bestämmelse på plats när bestämmelsen i unionstullkodexen ska börja tillämpas, dvs. den 1 maj 2016.

4.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Bestämmelsen om dröjsmålstalan i den nya tullagen ska träda i kraft den 1 maj 2016. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

I avsnitt 5.10 i betänkandet SOU 2015:5 föreslås att bl.a. den nya tullagen ska träda i kraft den 1 maj 2016. Det är rimligt att förslaget till bestämmelse om dröjsmålstalan i den nya tullagen träder i kraft samtidigt som de andra bestämmelserna i den lagen.

När det gäller processrättslig lagstiftning är huvudregeln att nya regler blir omedelbart gällande. Det innebär att sådana regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft. Det finns inte någon anledning att här frånga denna huvudregel. Några övergångsbestämmelser behövs därmed inte med anledning av bestämmelsen om dröjsmålstalan i den nya tullagen.

5 Konsekvensanalys

Eftersom ämnet för den här promemorian inte var föremål för materiell behandling i betänkandet SOU 2015:5, även om frågan om dröjsmålstalan berördes (se s. 123), omfattades frågan inte av den konsekvensanalys som gjordes i det betänkandet. Det är därmed nödvändigt att göra en konsekvensanalys i den här promemorian som specifikt tar sikte på frågan om dröjsmålstalan. I övrigt ansluter den konsekvensanalys som görs i den här promemorian till den som gjordes i det nämnda betänkandet, se kapitel 6.

Det kan här vara värt att upprepa att eventuella kostnader med anledning av den nya tullagstiftningen är en följd av unionstullkodexens bestämmelser och inte förslagen till ny svensk tullagstiftning, inklusive förslaget i den här promemorian. Det kan också vara värt att nämna att det inte finns utrymme att lämna frågan om dröjsmålstalan oreglerad. Ska bestämmelsen i artikel 44.1 andra stycket i unionstullkodexen kunna tillämpas i Sverige från och med den 1 maj 2016 måste bestämmelsen kompletteras med preciserande nationell lagstiftning. För att kunna ha en bestämmelse i tullagen på plats till det datumet har det bedömts lämpligt att som förebild använda den konstruktion som redan finns på finansmarknadsområdet.

5.1 Konsekvenser för myndigheter och domstolar

Tullverket har nyligen kritiserats av Justitieombudsmannen (JO) för långa handläggningstider vid hanteringen av överklaganden, se JO:s beslut den 17 mars 2014, dnr 178-2013. Enligt uppgift från Tullverket har man med bättre bemanning och ett systematiskt arbete för att få ner balanserna kortat dessa handläggningstider till acceptabla nivåer.

Justitiekanslern (JK) ser mycket positivt på Tullverkets åtgärder, se JK:s skrivelse den 27 april 2015, dnr 269-15-23. Med bestämmelserna om dröjsmålstanan i unionstullkodexen och tullagen införs tydliga tidfrister för att Tullverkets handläggning av en ansökan ska ske inom skäligen tid. I ljuset av de åtgärder Tullverket vidtagit med anledning av JO:s kritik om för långa handläggningstider synes verket ha goda förutsättningar att leva upp till de nya bestämmelsernas krav. För den händelse ytterligare åtgärder skulle visa sig nödvändiga för att Tullverket ska kunna iakttä handläggningstiderna ska eventuella merkostnader hanteras inom Tullverkets anslag.

Förslaget till bestämmelse om dröjsmålstanan i den nya tullagen innebär att de allmänna förvaltningsdomstolarna tillförs en ny måltyp. Förslaget bedöms medföra en viss ökning av arbetsbelastningen för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Ökningen bedöms dock inte bli större än att de ökade kostnader som förslaget medför kan hanteras inom Sveriges Domstolars anslag.

5.2 Konsekvenser för företag

Med bestämmelserna om dröjsmålstanan i unionstullkodexen och tullagen skapas ett tydligt korrektiv mot långsam handläggning hos Tullverket. Enbart den omständigheten att det finns en risk för dröjsmålstanan i domstol torde utgöra ett incitament för en snabbare handläggning. Skulle domstolens förklaring om att ärendet onödigt uppehålls ändå inte resultera i ett reellt beslut, föreligger inom en månad ett fiktivt avslagsbeslut som kan överklagas av den sökande som därmed får sin rätt till sakprövning säkrad. Effekten av bestämmelserna torde bli kortare handläggningstider hos Tullverket och sannolikt lägre kostnader som en följd av det. Bestämmelserna torde därmed vara något som i grunden är i huvudsak positivt för företagen.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till tullag – komplettering

9 kap.

X §

Se avsnitt 4.1. Paragrafen har utformats med 26 kap. 2 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 17 kap. 5 § försäkringsrörelselagen (2010:2043) som förebilder, med beaktande av vad som redan framgår av unionstullkodexen.

Första stycket. Hänvisningen till artikel 22.2 i unionstullkodexen innebär att Tullverket, utan dröjsmål och senast inom 30 dagar från det att en ansökan om ett beslut mottagits, ska kontrollera om villkoren för godtagande av denna ansökan är uppfyllda. Om Tullverket fastställer att ansökan innehåller alla de uppgifter som krävs för att verket ska kunna fatta detta beslut, ska verket meddela sitt godtagande till den sökande

inom den tidsperiod som anges ovan. Med ”den tidsfrist som avses i artikel 22.3” menas 120 dagar från den dag då en ansökan har godtagits.

Andra stycket. En dröjsmålstalan ska omfattas av systemet med prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt.

Tredje stycket. Om domstolens förklaring om att ärendet onödigt uppehålls inte resulterar i ett reellt beslut, föreligger inom en månad ett fiktivt avslagsbeslut som kan överklagas av den sökande.

