

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-08-23

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Enligt en lagrådsremiss den 15 augusti 2002 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter,
2. lag om ändring i lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
3. lag om ändring i lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
4. lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi,
5. lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen,
6. lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
7. lag om ändring i lagen (2002:400) om ändring i skattebetalningslagen (1997:483),
8. lag om ändring i lagen (2002:419) om ändring i lagen (1994:1563) om tobaksskatt,
9. lag om ändring i lagen (2002:420) om ändring i lagen (1994:1564) om alkoholskatt,
10. lag om ändring i lagen (2002:422) om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Petter Classon.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

Som framgår av vad som i det följande anförs i anslutning till 4 kap. 21-24 §§ i förslaget till lag om ändring i lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter har Lagrådet funnit skäl att rikta en rad invändningar mot de föreslagna straffbestämmelserna och ansett dessa invändningar ha sådan tyngd att det remitterade förslaget inte borde utan ytterligare bearbetning läggas till grund för lagstiftning. Lagrådet har ändå ansett sig böra framlägga förslag till omformulering av flera av de övriga föreslagna lagbestämmelserna.

Förslaget till lag om ändring i lagen om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter

1 kap. 1 §

Enligt den föreslagna lydelsen tillämpas lagen på en hantering enligt EG:s cirkulationsdirektiv som också utgör en sådan varuförflyttning som avses i 1 kap. 6 §. Detta är knappast en heltäckande beskrivning av vad lagen reglerar. Exempelvis kan det vid en kontroll som Tullverket utför med stöd av lagen visa sig att varuförflyttningen inte avser punktskattepliktiga varor och därmed faller utanför 1 kap. 6 §. Det kan därför finnas anledning att i den inledande paragrafen mer allmänt ange lagens innehåll. Följande formulering skulle kunna användas:

"I denna lag finns bestämmelser om kontroll avseende punktskattepliktiga varor vid yrkesmässiga vägtransporter och vid försändelser med post. Bestämmelserna har sin grund i rådets direktiv 92/12/EEG

av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor, senast ändrat genom rådets direktiv 2000/47/EG."

1 kap. 3 §

I remissen föreslås beträffande denna paragraf att det i ett tredje och ett fjärde stycke införs två definitioner.

I det föreslagna tredje stycket anges att det med ett EG-land skall avses ett område som tillhör Europeiska gemenskapens punktskatteområde. Begreppet EG-land förekommer därefter endast på ett ställe i lagen, nämligen i 4 kap. 21 §. Någon definition av detta begrepp synes därför inte påkallad. I stället kan 4 kap. 21 § lämpligen formuleras så att det där framgår vilka områden som avses. Lagrådet förordar alltså att tredje stycket utgår.

I det föreslagna fjärde stycket definieras svenskt landterritorium som "vad som enligt lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium utgör Sveriges landområden, Sveriges inre vatten i form av insjöar, vattendrag och kanaler samt hamnar belägna vid Sveriges landområden".

Den föreslagna definitionen är dels inadekvat såtillvida som lagen om Sveriges sjöterritorium inte innehåller någon uppgift om vad som utgör Sveriges landområden, dels terminologiskt mindre lyckad, eftersom sjöar och andra vattendrag enligt definitionen skulle utgöra landterritorium. Därtill kommer att definitionen omfattar vissa men inte alla de vattenområden som ingår i Sveriges inre vatten, eftersom bukter, vikar och vattenområden innanför räta baslinjer (jfr 2 § lagen [1966:374] om Sveriges sjöterritorium) inte är inbegripna. Medan Sveriges inre vatten och territorialhav i olika hänseenden är underkastade skilda regler, torde det vara ovanligt att särskilda regler

gäller för vissa delar av svenskt inre vatten. Några övertygande skäl för den uppdelning som här gjorts i remissen har inte anförts.

Regleringen kompliceras ytterligare av att andra bestämmelser i förslaget (1 kap. 6 § och 2 kap. 16 §) gäller allt svenskt territorium, inklusive hela sjöterritoriet (inre vatten och territorialhav). Bestämmelsen i 4 kap. 21 § första stycket 3 anges dessutom avse utförsel från "svenskt landterritorium" över gränsen för "svenskt territorium".

De svårförklarliga distinktioner som sålunda görs i förslaget när det gäller tillämpligheten på svenskt territorium är enligt Lagrådets mening knappast sakligt motiverade och kan leda till oklarheter och komplikationer i den praktiska tillämpningen. Som ett exempel på problem som kan uppkomma kan nämnas att de krav som i 1 kap. 6 § uppställs för alla förflyttningar av punktskattepliktiga varor i bl.a. det svenska territorialhavet i vissa fall skulle kunna komma i konflikt med de folkrättsliga reglerna för oskadlig genomfart i territorialhavet ("*innocent passage*", "*passage inoffensif*") såsom dessa har kodifierats i artiklarna 17-19 i FN:s havsrättskonvention (SÖ 2000:1).

Enligt Lagrådets mening kan de nu nämnda komplikationerna undvikas genom att man – på samma sätt som i annan närliggande lagstiftning (jfr t.ex. 6 § lagen [2000:1225] om straff för smuggling) – i allmänna termer reglerar förflyttningar inom Sverige, införsel till Sverige och utförsel från Sverige, varvid det får anses klart bl.a. att folkrättsliga begränsningar av svensk jurisdiktion i territorialhavet skall respekteras.

Lagrådet föreslår därför att även fjärde stycket i nu förevarande paragraf får utgå.

Med Lagrådets förslag kommer alltså nu förevarande paragraf att kvarstå i oförändrat skick.

1 kap. 5 a och 6 §§

Innehållet i den föreslagna nya 5 a § svarar i stort mot det nuvarande andra stycket i 6 §.

I huvudsak tar nuvarande första stycket i 6 § sikte på krav som i de tre punktskattelagarna uppställs i fråga om ledsagardokument m.m. vid förflyttningar från Sverige medan nuvarande andra stycket i samma paragraf närmast reglerar vad som gäller vid förflyttningar till eller genom Sverige (jfr avsnitt 4.5.8 i remissen).

Enligt författningskommentaren är det systematiska skäl som ligger bakom den nya placeringen av bestämmelserna. Avsikten är att kraven på ledsagardokument m.m. skall finnas i de ifrågavarande tre punktskattelagarna och i 1 kap. 5 a § och att 1 kap. 6 § första stycket skall innehålla en gemensam förbudsregel om kraven inte iakttagits (förbud att förflytta varan). Lagrådet kan godta att bestämmelserna struktureras på detta sätt.

Eftersom direktivet förutsätter nationell implementering, föreslår Lagrådet att det i de två sista meningarna i paragrafen tilläggs "bestämmelser grundade på" före ordet "artiklarna".

Enligt Lagrådets mening kan förbudsregeln i 1 kap. 6 § första stycket formuleras på ett enklare sätt, t.ex. så här: "En punktskattepliktig vara får förflyttas endast om de krav i fråga om ledsagardokument, säkerhet och anmälningsskyldighet är uppfyllda som följer av de lagar som anges i 2 § eller av bestämmelser som avses i 5 a §."

I 1 kap. 6 § sista stycket bör den avslutande hänvisningen avse 17 a § andra stycket – inte tredje stycket – lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

2 kap. 9 §

I paragrafen anges bl.a. att omhändertagande av en vara får ske antingen för kontroll av om punktskatt skall betalas i Sverige och vem som i så fall är skattskyldig eller för kontroll av om transporten sker i strid med 1 kap. 6 §. Avsikten synes därutöver vara att, i de fall då beslut om punktskatt fattas, omhändertagandet skall få fortgå till dess skatten betalats. Detta framgår emellertid inte av den föreslagna lagtexten. Lagrådet förordar därför att paragrafens första stycke får följande utformning:

”Om en punktskattepliktig vara påträffas vid transportkontroll och det finns anledning anta att transporten inte sker i enlighet med 1 kap. 6 §, får de varor, handlingar, lådor, behållare, containrar eller tankar som medförs vid transporten tas om hand

1. för kontroll av om punktskatt skall betalas i Sverige och för fastställande av vem som i så fall är skattskyldig,
2. för kontroll av om de i 1 kap. 6 § angivna kraven för förflyttning är uppfyllda, och
3. i de fall då skattskyldighet i Sverige föreligger, i avvaktan på att skatten betalas.”

2 kap. 15 §

Om Lagrådets förslag rörande 2 kap. 9 § godtas, bör punkt 3 i första stycket i nu förevarande paragraf utgå, eftersom betalning av skatt

då kommer att medföra att det redan enligt punkt 1 inte längre finns grund för fortsatt omhändertagande.

Eftersom omhändertagande av varor enligt de här aktuella bestämmelserna utgör ett ingrepp i enskild rätt, bör det vara kringgärdat med tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier. Bl.a. bör det finnas en gräns för hur länge omhändertagandet skall kunna fortgå utan att det fattas ett beslut som kan överklagas till domstol. I första stycket 2 i nu förevarande paragraf föreskrivs att omhändertagandet skall upphävas om ett beslut om skatt inte har fattats inom tre månader. Det bör klart framgå att detta gäller även i fall där det inte blir aktuellt att fatta något beslut om skatt. Lagrådet föreslår att paragrafen får följande lydelse:

”Ett omhändertagande av en punktskattepliktig vara skall upphävas om

1. det inte längre finns grund för omhändertagandet,
2. skatt som påförts enligt 13 § betalas,
3. ett beslut om beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling meddelas för varan, eller
4. det är oskäligt att låta omhändertagandet bestå.

Omhändertagandet skall också upphävas om Tullverket inte inom tre månader från den dag då beslut fattades om omhändertagandet har fattat något beslut enligt 13 § om skatt.

Om omhändertagandet av en vara har upphävts enligt första stycket 1, 2 eller 4 eller andra stycket, svarar den som gör anspråk på varan för att den hämtas.”

2 kap. 16 och 16 a §§

Paragraferna avser fall då ett omhändertagande upphävts men omständigheterna ändå är sådana att varan inte bör lämnas ut till viss person (16 §) eller inte alls bör lämnas ut (16 a §). I dessa fall bör krävas att Tullverket fattar ett formellt beslut härom som kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta bör också framgå av lagtexten. I 16 a § bör dessutom en omformulering ske och ett andra stycke tilläggas efter mönster av 16 § tredje stycket. De båda paragraferna kan lämpligen få följande lydelse:

”16 §

Om omhändertagandet av en alkoholvara upphävs men den som gör anspråk på varan saknar rätt enligt 4 kap. 2 § alkohollagen (1994:1738) eller 4 § lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. att föra in varan, skall beslut fattas om att varan inte skall lämnas ut till denne.

Om omhändertagandet av en tobaksvara upphävs men den som gör anspråk på varan är under 18 år, skall beslut fattas om att varan inte skall lämnas ut till denne.

Om beslut fattats enligt första eller andra stycket om att en vara inte skall lämnas ut till en viss person, skall den som gjort anspråk på varan ges möjlighet att återutföra varan på villkor som Tullverket bestämmer.”

”16 a §

Om omhändertagandet av en tobaksvara upphävs men det är sannolikt att varan är avsedd att bjudas ut till försäljning i Sverige och en

sådan försäljning uppenbart skulle strida mot 11 § tobakslagen (1993:581) eller 4 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt, skall beslut fattas om att varan inte skall lämnas ut.

Om beslut fattats enligt första stycket, skall den som gjort anspråk på varan ges möjlighet att återutföra denna på villkor som Tullverket bestämmer.”

2 kap. 16 b §

Som Lagrådet framhållit i anslutning till 16 och 16 a §§ bör det av rättssäkerhetsskäl finnas en tidsgräns för hur länge omhändertagandet av en vara skall få fortgå utan att det fattas ett beslut om beskattning, förverkande eller annan åtgärd. Lagrådet har därför föreslagit att det i 16 § införs en generell tidsgräns om tre månader. Har något beslut inte fattats inom denna tidsfrist, bör det därefter inte vara möjligt för myndighet att kvarhålla varan. Den nu förevarande paragrafen bör därför utgå.

2 kap. 17 §

Om Lagrådets förslag att 16 b § skall utgå accepteras, föranleder detta en redaktionell ändring i punkt 2 i första stycket av nu förevarande paragraf.

3 kap. 4 §

Med hänvisning till vad som anförts i anslutning till 2 kap. 9 § förordar Lagrådet att nu förevarande paragrafs första stycke får följande lydelse:

”Om en alkohol- eller tobaksvara påträffas i en postförsändelse och det finns anledning anta att försändelsen av varan inte sker i enlighet med 1 kap. 6 §, får varan tas om hand

1. för kontroll av om punktskatt skall betalas i Sverige och för fastställande av vem som i så fall är skattskyldig,
2. för kontroll av om de i 1 kap. 6 § angivna kraven för förflyttning är uppfyllda, och
3. i de fall då skattskyldighet i Sverige föreligger, i avvaktan på att skatten betalas.”

3 kap. 6 §

Med hänvisning till vad som anförts i anslutning till 2 kap. 15 § förordar Lagrådet att nu förevarande paragraf får följande lydelse:

”Ett omhändertagande av en alkohol- eller tobaksvara skall upphävas om

1. det inte längre finns grund för omhändertagandet,
2. skatt som påförts enligt 5 § eller ett belopp som motsvarar den skatt som belöper på varan betalas,
3. ett beslut om beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling meddelas för varan,
4. varan återutförs enligt 1 § femte stycket, eller
5. det är oskäligt att låta omhändertagandet bestå.

Omhändertagandet skall också upphävas om Tullverket inte inom tre månader från den dag då beslut fattades om omhändertagandet har fattat något beslut enligt 5 § om skatt.

Om omhändertagandet av en vara har upphävts enligt första stycket 1, 2 eller 5 eller andra stycket, skall varan översändas till mottagaren.”

4 kap. 21-24 §§

I remissen föreslås att det i 21 § skall tas in en ny straffbestämmelse enligt vilken den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet förflyttar punktskattepliktiga varor i strid med 1 kap. 6 § (cirkulationsdirektivets bestämmelser) skall dömas för olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor. I 22 § föreslås en bestämmelse om grova brott, i 23 § en bestämmelse om ansvar för försök och i 24 § en bestämmelse om frivillig rättelse.

Det föreslagna straffbara området överensstämmer i huvudsak med det som gäller för påförande av transporttillägg enligt 4 kap. 1 §.

Det skäl som ligger bakom förslaget till nya straffbestämmelser synes främst vara att i nuvarande lag tillgängliga ingripanden och sanktioner (särskilt omhändertagande och förverkande av egendom samt transporttillägg) och tillämpliga straffbestämmelser i övrigt inte ansetts tillräckliga för att effektivt motverka skatteundandraganden. Detta sägs bero på att försök och andra förberedande åtgärder till skattebrott inte är straffbara enligt skattebrottslagen samtidigt som fullbordat skattebrott normalt inte föreligger när transportkontroller genomförs eftersom deklaration får lämnas vid senare tidpunkt än vid skattskyldighetens inträde (jfr remissen s. 46). Avsaknaden av bestämmelser om försök till skattebrott har enligt remissen (s. 56) i praktiken gynnat den organiserade brottsligheten.

Lagrådet har mot den angivna bakgrunden förståelse för att det kan finnas ett behov av en utvidgad kriminalisering. I många fall torde det vid en transportkontroll klart framgå av omständigheterna att avsikten varit att undgå skatt. Så lär exempelvis regelmässigt vara fallet om tillgängliga ledsagardokument är förfalskade eller i grunden oriktiga

till sitt innehåll eller om egendomen dolts och dokument saknas. Om det i sådana fall saknas möjlighet att fälla till ansvar för brott därför att tidpunkten för deklaration ännu inte inträtt måste detta anses vara en lucka i den straffrättsliga regleringen.

Hur stort problemet kan vara är dock svårt att bedöma med utgångspunkt i vad som sägs i remissen. I denna framhålls på flera ställen att det i fall av det angivna slaget skulle vara möjligt att döma enligt skattebrottslagen för olika former av underlåtenhet (se t.ex. s. 45, 47, 51 och 105). Vilka slags situationer som de föreslagna straffbestämmelserna verkligen behövs för och som de mer konkret är avsedda att täcka framgår inte av remissen och har inte heller kunnat klargäggas under föredragningen.

Enligt vad som görs gällande i remissen skulle det emellertid även föreligga ett annat kriminaliseringsbehov än det som följer av intresset att effektivt motverka skatteundandraganden. Ett syfte med straffbestämmelserna skulle sålunda vara att straffsanktionera "medlemsstaternas gemensamma kontrollfunktioner" (se s. 108). Lagrådet har för sin del svårt att förstå denna tankegång.

Det kontrollsystem som finns i lagen avser hanteringen av punkt-skattepliktiga varor och syftar till att motverka skatteundandraganden. Att kontrollfunktionerna därutöver skulle ha något annat särskilt ändamål finns det knappast något underlag för att påstå. Detta utesluter givetvis inte att det finns skäl för sanktioner mot dem som inte följer de föreskrifter som satts upp i kontrollsyfte. Så länge som överträdelserna inte ingår som ett led i skattebrottslighet får de emellertid anses utgöra ordningsförseelser eller i vart fall vara av mindre allvarlig art. Detta har också varit utgångspunkten vid utformningen av nuvarande lag.

Vid lagens antagande avvisades således förslag till högre transporttillägg, som i huvudsak avser samma förfaranden som nu föreslås kriminaliserade, med motiveringen att sådana sanktioner kunde anses oskäliga i fall som inte syftade till något skatteundandragande (a. prop. s. 127 f.). Och påföljden enligt de straffbestämmelser som finns i 2 kap. 24-26 §§ (4 kap. 25-27 §§ i remissen), bl.a. för förarens underlåtenhet att medföra föreskrivna dokument, är i samtliga fall begränsad till penningböter med hänsyn till att överträdelserna fick anses ha karaktär av ordningsförseelser (prop. 1997/98:100 s. 110). Det var för att komma till rätta med skatteundandraganden som det då förslagna sanktionssystemet ansågs otillräckligt, och det var endast i den delen som det aviserades fortsatta överväganden (a. prop. s. 64). Det är dessa som numera utmynnat i föreliggande lagrådsremiss.

Det nu framlagda förslaget tar emellertid inte sikte enbart på skatteundandraganden. I stället kriminaliseras alla överträdelser av kontrollregleringen på samma sätt helt oberoende av om förfarandet ingått som ett led i ett försök att överträda de skatteregler som kontrollen avser. Vad som tidigare angavs ha karaktär av ordningsförseelser har på detta sätt formellt omvandlats till brott som skulle kunna vara förtjänta av fängelse ända upp till sex år.

För den föreslagna ordningen kan naturligtvis anföras att de föreslagna reglerna inte hindrar att fall som inte syftar till undandragande av skatt alltjämt behandlas som ordningsförseelser. Förslaget lämnar utrymme för en nyanserad bedömning med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet. Frågan är dock vilka omständigheter som skall beaktas och på vilket sätt. Lagrådet anser, i likhet med Rikspolisstyrelsen, att det varit önskvärt med mer ingående resonemang kring straffvärdefrågorna. I remissen argumenteras för att "syftet" med den nu föreslagna regleringen är ett annat än med

skattebrottslagens bestämmelser (se t.ex. s. 107 f.) på ett sätt som tyder på att straff enligt hela den tillgängliga straffskalan skulle komma i fråga även om brotten inte ingår som led i skattebrottslighet. Under vilka omständigheter så skulle vara fallet framgår dock inte och Lagrådet har för sin del svårt att se att andra gärningar än sådana som syftat till skatteundandragande ens tillnärmelsevis skulle kunna ha ett straffvärde som motsvarar fängelsestraff på den nivå som förslaget ger utrymme för. Om så är fallet bör detta också komma till uttryck i regleringen. Utrymme för "nyanserad bedömning" kan framstå som praktiskt men kommer lätt i strid med de krav på klar och tydlig lagstiftning som bör ställas inom straffrätten.

Lagrådet finner också skäl att påpeka att vad som anförs om bevis-svårigheter på s. 51 i remissen inte utgör skäl för att inte begränsa straffansvaret till fall där det förelegat uppsåt till skatteundandragande. Det bör inte komma i fråga att döma någon till ett straff grundat på omständigheter som inte kan bevisas i det enskilda fallet.

Mot den angivna bakgrunden anser Lagrådet, i överensstämmelse med vad regeringen anförde i prop. 1997/98:100, att en vidgad kriminalisering bör inriktas på de behov som finns för att komma till rätta med skatteundandraganden. Från den synpunkten framstår det förslag som lades fram i promemorian Ny smugglingslag (Ds 1998:53) som mer tilltalande än det nu framlagda förslaget. I den promemorian föreslogs att det skulle införas en särskild straffbestämmelse i smugglingslagen för den som bröt mot cirkulationsdirektivets krav i syfte att undandra skatt och därigenom gav upphov till fara för skatteundandragande. Som sägs i remissen finns det olika brister med detta förslag som gör att det i föreliggande skick inte kan läggas till grund för lagstiftning. Till dessa brister hör dock inte kravet på ett överskjutande uppsåt när det gäller skatteundandragande. Detta

skiljer sig inte i princip från vad som normalt gäller vid exempelvis försöksbrott.

Lagrådet har övervägt möjligheten att föreslå att det nu framlagda förslaget kompletteras med ett krav på uppsåt att undandra skatt som förutsättning för ansvar. En sådan ändring skulle emellertid uppenbart kräva så omfattande ändringar även i övrigt – såvitt gäller t.ex. oaktsamhetsansvar, försök och subsidiaritet – att den redan på den grunden får anses ligga utanför vad som är möjligt att åstadkomma inom ramen för en lagrådsgranskning. Regelsystemen för de i sammanhanget aktuella skatterna och för kontroll och sanktioner är också allmänt sett komplicerade och svåra att överskåda. Vid remissbehandlingen av den bakomliggande promemorian har flera av de närmast berörda remissinstanserna efterlyst vidare beredningsåtgärder. Exempelvis har Riksåklagaren anfört att man enligt hans mening borde fastställa vilka förfaranden som är straffvärda och sedan försöka finna en reglering som på ett effektivt, enhetligt och logiskt sätt förhindrar sådana förfaranden, och Helsingborgs tingsrätt har efterlyst en vidare översyn i syfte att skapa ett klarare och mer lättillgängligt regelsystem. Liknande synpunkter har också framförts av Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen. Lagrådet anser sig mot den angivna bakgrunden inte kunna tillstyrka att det nu framlagda förslaget läggs till grund för lagstiftning utan ytterligare beredningsåtgärder.

För det fall att det remitterade förslaget ändå läggs till grund för lagstiftning vill Lagrådet, förutom vad som sagts i anslutning till 1 kap. 3 §, göra följande påpekanden.

Konkurrensfrågorna bör övervägas ytterligare. I 4 kap. 21 § tredje stycket föreslås en uttrycklig men enligt Lagrådets uppfattning

onödigt detaljerad subsidiaritetsregel i förhållande till varusmuggningslagen. Det framstår vidare som svårbegripligt varför inte subsidiaritet bör gälla även i förhållande till skattebrottslagen. En modell vore att slopa tredje stycket för att i stället i första stycket efter ordet "döms" skjuta in ", om inte gärningen är belagd med straff i skattebrottslagen (1971:69) eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling,".

Straffskalan för ringa fall föreslås begränsad till penningböter och får förmodas avse rena ordningsförseelser. Samtidigt föreslås i 29 § en bestämmelse om särskild åtalsprövning i de fall då en gärning "kan föranleda" transporttillägg. Det framstår mot den bakgrunden som tveksamt om fingraderingen i den nedre delen av straffskalan är sakligt motiverad. Lagrådet förordar att straffskalan i stället utformas i överensstämmelse med skattebrottslagen med ringa fall som rena bötesbrott och i övrigt fängelse i straffskalan. Även med en sådan lösning kommer ansvaret för ringa fall att vara begränsat till den som är gärningsman (se 23 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

Av vad som sagts ovan framgår att Lagrådet för sin del förordar att straffansvaret begränsas till uppsåtliga brott. För oaktsamma förfaranden bör tillgängliga sanktionsregler vara fullt tillräckliga. Om förslaget om straffansvar vid oaktsamhet bibehålls förordar emellertid Lagrådet att bestämmelsen tas upp i en särskild paragraf.

Vad gäller 22 § förtjänar anmärkas att kriterierna för grovt brott hämtats från smuggningslagen och skattebrottslagen. Med den ordning som förordas i remissen skulle i de fall då också skattebrott föreligger dömas i brottskonkurrens varvid de olika brotten kan påverka varandra ömsesidigt när det gäller graderingen. Samtidigt sägs i remissen att det samlade straffvärdet endast skulle påverkas i för-

hållandevis begränsad mån. Detta utgör ett ytterligare skäl för den konkurrenslösning med skattebrott som Lagrådet förordat ovan.

Det är också önskvärt att frågan om förhållandet till förfalskningsbrott klarläggs. Den lagtekniska lösningen talar för att det vid grovt brott skall dömas i s.k. lagkonkurrens med citering. Med den i remissen föreslagna brottsbeteckningen framstår dock detta knappast som lämpligt.

Vad gäller förslaget i 23 § om ansvar för försök finner Lagrådet att de skäl som anförts för kriminalisering knappast framstår som tillräckliga. Lagrådet beaktar härvid att kriminaliseringen i sin grundform, även om något krav på uppsåt till skatteundandragande inte införs, i praktiken närmast framstår som en särskild straffbelagd form av försök till skattebrott. Framhållas bör också att försöksansvar under alla omständigheter endast kan avse uppsåtliga förfaranden.

Förslaget i 24 § sägs vara en bestämmelse om frivillig rättelse. Bestämmelsen avser endast införsel av punktskattepliktiga varor till svenskt landterritorium i strid med 1 kap 6 §. Eftersom rättelsen skall göras "senast vid en varas ankomst till svenskt landterritorium" är det svårt att se att bestämmelsen kan få någon egentlig betydelse. Skall den bibehållas bör utrymmet för rättelse vidgas.

29 §

Enligt paragrafen får åtal eller talan om förverkande (varmed avses förverkande enligt 4 kap. 28 § och inte enligt 2 eller 3 kap.) väckas endast om det är påkallat av särskilda skäl i de fall då gärningen kan föranleda transporttillägg. Kopplingen till transporttillägg framstår inte som självfallen mot bakgrund av att ansvarskretsen enligt de föreslagna straffbestämmelserna och enligt reglerna om transporttillägg

kan vara helt olika. För att undvika omotiverade skillnader mellan olika personkategorier när det gäller kriterierna för åtals väckande är det enligt Lagrådets mening att föredra att man enligt mönster från olika brott i brottsbalken inför en generell bestämmelse om att åtal endast får väckas om detta är påkallat ur allmän synpunkt.

Förslaget till lag om ändring i lagen om tobaksskatt

9 a §

I ett föreslaget nytt andra stycke anges i sex punkter omständigheter som särskilt skall beaktas vid bedömningen enligt första stycket 2 av om varor som en enskild person förvärvat i ett annat EG-land och fört in till Sverige är avsedda för hans eller hennes familjs personliga bruk. De sex punkterna anknyter till vad som sägs i artikel 9.2 första stycket i cirkulationsdirektivet. Det finns dock vissa nyansskillnader i förhållande till direktivet. Vidare sägs i direktivet att "bl.a." ifrågavarande punkter skall beaktas medan det i lagförslaget sägs att de "särskilt" skall beaktas.

När paragrafen infördes gjorde regeringen bedömningen att det inte var "lämpligt att införa tumregler av detta slag i svensk lagstiftning" (prop. 1994/95:56 s. 91). I lagrådsremissen görs nu – efter en redogörelse för några brottmålsdomar från Högsta domstolen 1999-2001 – bedömningen att bestämmelser om gränsdragningen mellan privat och kommersiell införsel kommer att underlätta tillämpningen (s. 73). Det sägs emellertid också (s. 74) att de omständigheter som Högsta domstolen tillmätt betydelse innefattas i promemorians förslag (som i sak överensstämmer med förslaget i lagrådsremissen).

Preciseringen av uttrycket "personligt bruk" skall bara avse 9 a §

första stycket 2 och den identiska bestämmelsen i lagen om alkoholskatt. Motsvarande uttryck finns emellertid också i 9 a § första stycket 3-5 och i de identiska bestämmelserna i lagen om alkoholskatt liksom på annat håll. En partiell lagreglering av vissa fall väcker frågan om hur dessa andra fall, där motsvarande precisering saknas, skall bedömas.

Enligt Lagrådets mening har inte anförts tillräckliga skäl för att införa de ifrågavarande bestämmelserna. Det bör kunna överlämnas åt praxis att ge ledning för hur gränsdragningen närmare skall ske. Av principen om fördragskonform tolkning följer att direktivets innehåll i denna del lär komma att beaktas av domstolarna. Eventuell vägledning till de tillämpande organen kan också ges på annat sätt än genom lagregler. På det underlag som föreligger förordar Lagrådet därför att de föreslagna bestämmelserna utgår.

Det skulle i och för sig kunna hävdas att det föreligger en skyldighet för Sverige att implementera direktivreglerna i artikel 9.2 första stycket eftersom det där heter att medlemsstaterna "måste" ta hänsyn till bl.a. de ifrågavarande omständigheterna. Det argumentet har emellertid inte framförts från regeringens sida och frågan är inte belyst i remissen.

Sammanfattningsvis anser Lagrådet att bestämmelser av det aktuella slaget bör införas endast om det föranleds av EG-rättsliga skäl. Om bestämmelser införs bör de i så fall närmare anknyta till direktivet. Exempelvis bör ordet "särskilt" ersättas med "bl.a.".

Förslaget till lag om ändring i lagen om alkoholskatt

8 a §

Se kommentaren till 9 a § lagen om tobaksskatt.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.