

Allvarlig kritik mot Tullverket, som dröjt över två år med att meddela obligatoriska omprövningsbeslut

Beslutet i korthet: När ett beslut i ett tullärende överklagas ska Tullverket som utgångspunkt snarast ompröva det överklagade beslutet. Om omprövningen inte medför att beslutet ändras på det sätt som klaganden begär ska verket översända överklagandet och handlingarna i ärendet till den domstol som ska pröva överklagandet.

När det gäller de överklagade beslut som anmälan avser meddelade Tullverket omprövningsbeslut först drygt två år efter det att överklagandet kom in till Tullverket. Fördröjningen berodde på att det under större delen av den angivna tidsperioden inte vidtogs några åtgärder med anledning av överklagandet. Det har vidare kommit fram att handläggningstider på över två år närmast varit regel vad gäller omprövning av överklagade beslut vid det aktuella kompetenscentret inom Tullverket. Tullverket får allvarlig kritik för de långa handläggningstiderna.

Anmälan

I en anmälan till JO den 8 februari 2013 framförde AA klagomål mot Tullverket. Han var bl.a. kritisk till hur Tullverket hade hanterat ett överklagande från Zetterbergs Industri AB som gällde vissa beslut i tullärenden. Överklagandet hade enligt AA getts in i december 2010 men ännu inte prövats av förvaltningsrätten.

Utredning

Anmälan ledde till att JO hämtade in muntliga upplysningar från Tullverket. Av de uppgifter som lämnades framgick att det aktuella överklagandet hade kommit in till Tullverket i december 2010, men att Tullverket fortfarande inte hade översänt överklagandet och handlingarna i aktuella ärenden till förvaltningsrätten för prövning. Detta berodde på att de aktuella besluten ännu inte hade blivit föremål för omprövning av Tullverket enligt bestämmelserna i 9 kap. tullagen.

Chefen för kompetenscenter Klarering vid Tullverket, BB, uppgav vidare att när ett överklagande kommer in hamnar det, beroende på vilket slag av beslut som har överklagats, på ett av de tre nationella kompetenscentren (Klarering, Tillstånd eller Uppföljning) som finns inom Tullverkets område Effektiv handel. Hon redogjorde även för inflödet av överklaganden till kompetenscenter Klarering under den aktuella tidsperioden, vilka personalresurser man på kompetenscentret hade till sitt

förfogande för att handlägga dessa överklaganden och för vissa rutiner som införts för att effektivisera handläggningen.

Det som kom fram genom de muntliga upplysningarna ledde till att JO anmodade Tullverket att yttra sig över handläggningen av det aktuella överklagandet och att i samband med detta besvara följande generella frågeställningar.

- Vilka rutiner tillämpar Tullverket när det gäller överklaganden som kommit in till myndigheten?
- Vilken är den genomsnittliga handläggningstiden från det att ett överklagande kommer in till Tullverket till dess att överklagandet överlämnas till den domstol som ska pröva det?
- Vilken uppfattning har Tullverket när det gäller hur bestämmelserna om omprövning ska tillämpas?

Tullverket (generaldirektören CC) yttrade sig. Myndigheten redogjorde inledningsvis för handläggningen av det aktuella överklagandet och anförde därefter följande.

Rutiner på Tullverket gällande överklaganden

Alla överklaganden som inkommer till Tullverket tas emot av Tullverkets diarium som tilldelar överklagandet ett diarienummer. Diariet fördelar överklagandet till det kompetenscenter inom Tullverket som ska handlägga ärendet. Vilket kompetenscenter som ska handlägga ärendet beror på vilken typ av beslut som överklagats. Inom området Effektiv handel handlägger kompetenscenter Tillstånd överklaganden gällande beslut efter ansökan om tillstånd och bindande klassificeringsbesked [...], kompetenscenter Klarering handlägger överklaganden av främst tulltaxeringsbeslut och beslut om påförande av tulltillägg och kompetenscenter Uppföljning handlägger främst överklaganden gällande tulltaxeringsbeslut efter genomförd tullrevision.

På kompetenscenter Klarering, som tilldelats aktuellt ärende för handläggning, tas överklagandet emot av staben som hanterar den initiala kanslihandläggningen, kontrollerar fullmakter och skickar bekräftelsebrev att Tullverket tagit emot överklagandet. Därefter tas ärendet upp för handläggning i den ordning det inkommit till myndigheten av någon av de jurister som arbetar med överklaganden för kompetenscenter Klarering.

Genomsnittlig handläggningstid

— — —

Det saknas systemstöd för att få fram uppgift om Tullverkets genomsnittliga handläggningstider vid överklaganden av myndighetens beslut inom Effektiv handel, men inom kompetenscenter Tillstånd har det uppskattats att ett överklagande har en handläggningstid på totalt ca tre veckor innan ärendet kan överlämnas till förvaltningsdomstol och kompetenscenter Uppföljning håller en handläggningstid av överklaganden inom ca 30 dagar. Gemensamt för överklaganden som handläggs inom kompetenscenter Tillstånd och kompetenscenter Uppföljning är att det i respektive ärende redan finns en ärendeakt hos myndigheten med beslutsunderlag, t.ex. en revisionsrapport.

För kompetenscenter Klarering har ingen genomsnittlig handläggning kunnat tas fram. I diariesystemet ligger ärendena öppna även efter det att de överlämnats till domstol. De senaste årens stora inflöde av överklaganden har emellertid orsakat

stora balanser vilket i praktiken har medfört långa handläggningstider. Det kan dock konstateras att ärenden som överlämnats till domstol i januari 2013 har kommit in till Tullverket i slutet av 2010.

Tullverket redovisade härefter följande bedömning.

Tullverkets uppfattning om bestämmelserna om omprövning

[...] Tullverket [har en] i princip obligatorisk skyldighet att ompröva överklagade beslut innan ärendet ska överföras till förvaltningsrätten för prövning. Omprövningen ska ske snarast. Endast om det finns särskilda skäl kan överklagandet överlämnas till behörig domstol utan föregående omprövning. Om beslutet vid omprövningen ändras så som klaganden begär förfaller själva överklagandet. Om beslutet ändras på annat sätt än vad som begärts, ska överklagandet däremot anses omfatta det nya beslutet och överlämnas till domstol för prövning.

Tullagens omprövningskyldighet innebär att Tullverket gör en *ny* bedömning av tidigare fattade beslut. En sådan omprövning innebär en mer utvidgad och grundlig genomgång av ärendet än en omprövning enligt förvaltningslagens bestämmelser. Omprövningen är således inte begränsad till om beslutet är uppenbart oriktigt, utan avser beslutets riktighet överhuvudtaget.

Tullverkets handläggning av det aktuella överklagandet

I aktuellt ärende har Tullverket beslutat att i fyra fall neka återbetalning av importtullar då avräkningsnotor inte avlämnats till Tullverket inom föreskriven tid. [— —]

Företaget hade även andra överklagandeärenden hos Tullverket, inkomna efter det nu aktuella överklagandet, och Tullverket beslöt att handlägga dem i samband med att det första överklagandet togs om hand. Handläggaren har i det obligatoriska omprövningsbeslutet undersökt samtliga omständigheter, gällande bestämmelser, praxis och lagligt utrymme för myndighetens möjligheter att ändra de beslut som överklagats. Tullverket har därefter i omprövningsbeslut av den 27 februari 2013 [...] respektive den 5 mars 2013 [...] fastställt samtliga överklagade beslut. Tullverket anser därmed inte att någon felaktig bedömning av tullagstiftningens bestämmelser har gjorts i de ursprungliga besluten om nekad återbetalning. Överklagandena är därefter överlämnade till förvaltningsrätten för prövning.

Av handlingarna i ärendet konstateras att det inte vidtagits några åtgärder för prövning i ärendet sedan överklagandet kom in till Tullverket den 27 december 2010 fram till beslutsfattande den 27 februari respektive 5 mars 2013. Det innebär att handläggningen av ärendet har präglats av inaktivitet i drygt 2 år. Detta är enligt Tullverket en oacceptabelt lång tid.

Avslutningsvis

Det är av central betydelse att Tullverket utför sina arbetsgifter i enlighet med gällande lagstiftning.

Under de senaste åren har det varit ett mycket stort inflöde av överklaganden avseende främst tulltaxeringsbeslut och beslut om påförande av tulltillägg, vilket orsakat stora balanser och längre handläggningstider. Det har också varit svårt för myndigheten att uppskatta om ökningen varit tillfällig eller skulle bli bestående varför antalet handläggare inte ökat samtidigt i samma utsträckning. Ökningen torde bero på flera faktorer, bl.a. har tillämpningen inom vissa områden skärpts. Ofta är stora värden involverade och rättsliga invändningar upplevs som motiverade. Teknikutvecklingen har medfört att varor är mer svåra att klassificera och den ökande internethandeln har också medfört förändrade köpvanor där många nya aktörer saknar erfarenhet och kunskap kring gällande bestämmelser för import och export.

För att komma till rätta med de långa handläggningstiderna har [Tullverket] vidtagit åtgärder på både kompetenscenter- och processnivå. En åtgärd är att övrig personal på kompetenscenter Klarering är delaktig i hanteringen av överklaganden. Vidare har ett antal jurister från övriga kompetenscenter inom området Effektiv handel och dess stab både inom ordinarie arbetstid och på övertid, bistått kompetenscenter Klarering och handlagt överklaganden. Under januari 2013 har två visstidsanställda jurister anställts för att arbeta enbart med att handlägga överklaganden inom kompetenscenter Klarering.

Inom Tullverket pågår för närvarande ett arbete för att förstärka den juridiska funktionen och en del i detta arbete är att se över och effektivisera processföringen inom Tullverket.

Tullverket kan konstatera att trots vidtagna åtgärder har handläggningstiderna avseende inkomna överklaganden gällande t.ex. tulltaxeringsbeslut ännu inte nått önskad nivå. [Det aktuella] ärendet [...] är ett exempel på detta. Tullverket är medvetet om att stor arbetsbörda och resursbrist inte ursäktar myndighetens långa handläggningstid. Likväl vill Tullverket poängtera att myndigheten med befintliga resurser försöker väga snabbhet mot kvalitet och rättssäkerhet [...].

Rättslig reglering

I 9 kap. 4 och 5 §§ tullagen (2000:1281) finns bestämmelser om hur överklaganden av beslut enligt tullagstiftningen ska hanteras. Där framgår bl.a. följande.

Tullverket ska pröva om överklagandet har kommit in i rätt tid och om så är fallet snarast ompröva det överklagade beslutet. Om Tullverket vid omprövningen ändrar beslutet så som klaganden begär förfaller överklagandet. Om beslutet ändras på annat sätt än vad som har begärts ska överklagandet anses omfatta det nya beslutet.

Ett överklagande som inte avvisas såsom för sent inkommet eller som förfaller enligt vad som nyss sagts ska tillsammans med handlingarna i ärendet överlämnas till den domstol som ska pröva överklagandet. Om det finns särskilda skäl får Tullverket överlämna överklagandet utan föregående omprövning.

Enligt 67 kap. 20 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska Skatteverket snarast ompröva ett beslut som överklagas av en skattskyldig. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 6 kap. 6 § i den numera upphävda taxeringslagen (1990:324). Det var ytterst taxeringslagens bestämmelser om omprövning som utgjorde förebilden för motsvarande bestämmelser i tullagen (se prop. 1994/95:34 s. 109 samt prop. 1989/90:74 s. 316 f. och s. 453). JO har i flera tidigare beslut tagit ställning till den närmare innebörden av det skyndsamhetskrav som angavs i taxeringslagen (se bl.a. JO:s beslut den 26 april 2011, dnr 5742-2010, med hänvisningar). Enligt JO kunde skyndsamhetskravet inte uppfattas på annat sätt än att ärendena om omprövning skulle behandlas med förtur. Ett överlämnande av handlingarna till domstolen borde enligt JO endast i undantagsfall få ske senare än någon eller några månader efter det att överklagandet kommit in till Skatteverket.

Bedömning

Tullverkets skyldighet att ompröva ett överklagat beslut är som framgått i princip obligatorisk. Att Tullverket har en obligatorisk skyldighet att ompröva ett överklagat beslut innan överklagandet överlämnas till domstol medför att den

enskildes överklagande inte kommer att prövas av domstol förrän omprövningen ägt rum. Det finns mot den bakgrunden anledning att framhålla att en enskild har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad av domstol (se artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen).

Enligt min uppfattning är det synsätt JO tidigare har gett uttryck för i fråga om skyndsamhetskravet när det rör Skatteverkets obligatoriska omprövning, nämligen att omprövningen ska ske ”snarast”, tillämpligt även på Tullverkets obligatoriska omprövning enligt tullagen. Det sagda innebär att det inte annat än i undantagsfall bör få förekomma att Tullverket överlämnar ett överklagande till domstol senare än någon eller några månader efter det att överklagandet har kommit in till Tullverket.

Av utredningen framgår att Tullverket meddelade omprövningsbeslut och över-sände handlingarna i aktuella ärenden till förvaltningsrätten först mer än två år efter det att Zetterbergs Industri AB:s överklagande hade kommit in till Tullverket. Det har inte framkommit att Tullverket bedömt ärendena som särskilt komplicerade och att detta inverkat på handläggningstiden. I stället berodde fördröjningen, enligt vad Tullverket uppgett, på att det under större delen av den angivna tidsperioden inte vidtogs några handläggningsåtgärder med anledning av överklagandet. Jag kan bara instämma i Tullverkets egen uppfattning att handläggningstiden är oaccep-tabel.

Av Tullverkets yttrande framgår att sådana handläggningstider som förekommit i det aktuella fallet närmast har varit regel när det gäller kompetenscenter Klarerings genomförande av Tullverkets obligatoriska omprövning. Det finns givetvis anledning att se allvarligt på detta.

Även om Tullverket nu har tillfört det aktuella kompetenscentret vissa resurser samt utarbetat rutiner för att komma till rätta med problemen ska myndigheten kritiseras för de långa handläggningstider som förekommit. Med hänsyn till omfattningen av bristerna är kritiken av allvarligt slag.