



Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Høring - forslag til nye straffebestemmelser i skatte-, avgifts- og tollovgivningen

Vi viser til brev av 11. oktober 2012 hvor Finansdepartementet sender på høring forslag til nye straffebestemmelser i skatte-, avgifts- og tollovgivningen.

Vi har gjennomgått forslaget og har følgende bemerkninger:

1. Generelt

Departementet foreslår i høringsnotatets punkt 6.2 å fjerne straff for simpelt uaktsomme overtredelser av tolloven med henvisning til at tilleggsavgifter vil dekke disse tilfellene. Tollvesenet er ikke enig i denne vurderingen. Hvis man fjerner muligheten til å straffe simpelt uaktsomme overtredelser, vil flere typer overtredelser av tollovgivningen stå uten sanksjonsmulighet.

Justisdepartementet har uttalt i Ot. prp. nr. 90 side 115 at det er viktig å ikke overdrive betydningen av å oppstille grov uaktsomhet som utgangspunkt og at det fortsatt bør være grunnlag for å straffe en rekke overtredelser som begås med alminnelig uaktsomhet. Dette vil særlig være aktuelt for handlinger som kan ha alvorlige konsekvenser, hvor det er praktisk at normen overtres uforsettlig og hvor det ikke finnes andre normer eller sanksjoner som bidrar til å forebygge overtredelser. Departementet nevner at et simpelt uaktsomhetsansvar kan være særlig aktuelt ved brudd på straffebud i spesiallovgivningen.

2. Eksempler på uaktsomme overtredelser med behov for straffesanksjonering

Eksempler på tilfeller hvor det er behov for straffesanksjonering ved uaktsomme overtredelser kan være udeklarerert utførsel, feildeklarerer ved utførsel samt manglende overholdelse av melde- og fremleggelsesplikten.

Ved inn- og utførsel av varer belagt med forbud/restriksjoner og ved unnlattelse av å deklare andre varer ved utførsel, er det sjelden at hjemmelen til å ilegge tilleggsavgift kan benyttes, fordi statskassen ikke har blitt unndratt avgift.

Tollvesenet ivaretar i dag grensekontrollen for en lang rekke tilsynsmyndigheter. I de tilfellene hvor varene ikke meldes eller legges frem for tollvesenet kan det få store konsekvenser. Munn- og klovsyke epidemien i England antas å ha blitt forårsaket av ulovlig privatimport av kjøtt der melde- og fremleggelsesplikten ble overtrådt. Det fordrer derfor en stor grad av aktsomhet ved passering av grensen, og tollvesenet og samfunnet ellers er avhengig at melde- og fremleggelsesplikten overholdes. Praktisk kan dette gjelde både manglende kunnskap om at man må melde seg hos tollvesenet og om hvilke dokumenter som skal legges frem for tollvesenet, som her opptrer på vegne av en tilsynsmyndighet. Skal oppgaven som samfunnsbeskytter ivaretas på en god måte, må brudd på melde-, fremleggelses-, og deklarasjonsplikten kunne sanksjoneres effektivt. På dette området er ikke tolloven sammenlignbar med de andre skatte- og avgiftslovene. Der toll- og avgifter ikke er unndratt vil tollmyndighetene ved disse tilfellene mangle sanksjonsmuligheter ved simpelt uaktsomme overtredelser av tolloven.

Vi understreker at fjerning av straff for uaktsomme overtredelser også kan få konsekvenser for større saker. Et praktisk tilfelle er hvor hele båtlasten er unnlatt utførelsesdeklarerert og hvor dette sannsynligvis skyldes en forglemmelse, rutinesvikt eller systemfeil. Siden staten i disse tilfellene ikke er unndratt avgift (med mindre man gjennom deklarasjonen kunne ha oppdaget en mulig fiktiv utførsel med innenlandsk merverdiavgiftsunndragelse), kan det ikke ilegges administrativt tillegg. Med så store verdier dette kan innebære i unndratte avgifter i utlandet, og av hensyn til å opprettholde respekten for selvdeklareringssystemet, bør et straffealternativ foreligge.

Toll- og avgiftsdirektoratet mener at denne vurderingen vil gjelde for flere typer overtredelser av tollovgivningen. For eksempel rammer tollovens § 16-5 uriktige dokumenter ment til bruk i et annet land. I disse tilfellene kan simpel uaktsomhet være aktuelt å bruke, som etter det vi kan se ikke vil falle inn under bestemmelsene som foreslås. I slike tilfeller unndras ikke avgifter i Norge. Konsekvensen er imidlertid avgiftsunndragelse i andre land, og dette kan dreie seg om store beløp. Vi kan ikke se at dette vil dekkes av ny straffelov.

3. Omfanget av uaktsomme overtredelser

Departementet skriver i høringsnotatet at det i de langt fleste tilfeller vil kunne statueres enten grov uaktsomhet eller forsett ved overtredelser av tolloven og at det ikke er videre praktisk med uaktsomme overtredelser. Slik TAD ser det, er dette ikke riktig. Toll- og avgiftsdirektoratet har sett på vedtak som er lagret i VIRK (tollvesenets system til bruk ved virksomhetskontroller), fattet i perioden 1. januar 2008 til 23. november 2012. Disse vedtakene er hovedsakelig toll- og avgiftsrevisjoner, men omfatter også kontrollsaker. Unndragelser over kr 40 000 og som er gjort med forsett eller grov uaktsomhet blir klassifisert som alvorlige overtredelser. Vi har derfor gjennomgått avgiftslinjer i VIRK hvor det er gjort etterberegninger på kr 40 000 eller mer (uten tillegg og renter). Disse

vedtakene utgjør 3670 avgiftslinjer i VIRK. Antallet vedtak er noe færre siden det kan bli ført flere linjer per sak, avhengig av hvor mange avgiftstyper som er unndratt. Av disse 3670 avgiftslinjene er det krysset av for anmeldelse og/eller alvorlig overtredelse på 1011 linjer. De øvrige linjene må med stor sikkerhet antas å gjelde simpel uaktsomhet. Simpel uaktsomme overtredelser utgjør altså det store flertallet av saker (omtrent 2/3).

4. Alternative muligheter for sanksjonering

I høringsnotatet (jf. NOU 2002:4 Ny straffelov) er det påpekt at det strafferettslig ikke er grunn til å behandle avgiftsunndragelse annerledes enn direkte skatter. Dette resonnementet tilsier at det etableres tilsvarende gode sanksjonsmuligheter på toll- og avgiftsområdet som for eksempel skattemyndighetene har. Vi nevner her som eksempel overtredelse av særavgiftsforskriften (saf.) § 5-8 hvor den eneste muligheten for sanksjon i dag er ved tilbakekalling av tillatelsen, jf. saf. § 5-6. Tilbaketrekking av tillatelse vil oftest være en uforholdsmessig belastende reaksjon overfor bedriften og vil i realiteten ofte innebære at virksomheten må legges ned.

I rapporten «Toll- og avgiftsetatens sanksjonsmuligheter» peker vi på viktigheten av at tollmyndighetene gis en utvidet adgang til å kunne benytte forenklet forelegg og overtredelsesgebyr som sanksjon. Dette er et arbeid som vi mener at det uansett er viktig at videreføres. Inntil det foreligger alternative administrative sanksjoner, er det således viktig å beholde muligheten for straff for uaktsomme overtredelser.

5. Konsekvenser for avdekking av overtredelser på grensen

Avslutningsvis nevner vi at endring av skyldkravet også vil få betydning for muligheten for å sanksjonere tollovertredelser av mindre alvorlig art som avdekkes på grensen. Anmeldelsesinstruksen sier i dag at simpelt uaktsomme overtredelser som avdekkes i forbindelse med grensepassering skal anmeldes dersom grensene for forenklet forelegg overskrides. Denne reguleringen ble valgt for å kunne benytte inndragningsinstituttet også i de sakene der overtredelsen er mer alvorlig på grunn av kvantumets/verdiens størrelse, slik at ikke større unndragelser sanksjoneres mildere enn de som kan sanksjoneres med forenklet forelegg og obligatorisk inndragning. En avkriminalisering av simpelt uaktsomme overtredelser vil medføre at disse grovere unndragelsene kun kan sanksjoneres med administrativt tillegg og at inndragningsinstituttet ikke kan benyttes. Dette vil medføre en skjev sanksjonering og mulig forskjellsbehandling med hensyn til de overtredelsene som også i fortsettelsen kan sanksjoneres med forenklet forelegg.

6. Andre merknader

Under omtalen av forslaget til nytt siste ledd i § 25-5 i folketrygdloven på side 17 i høringsnotatet er det henvist til § 12-2 i ligningsloven. Forslaget til ny tekst i

bestemmelsen på side 26 viser imidlertid til § 24-5. Vi legger til grunn at dette beror på en trykkfeil.

For øvrig bemerker direktoratet at vi i saker som den angjeldende, hvor det foreslås endringer til tolloven, gjerne vil involveres så tidlig som mulig i prosessen. Selv om direktoratet i denne saken ble invitert til å komme med innspill i den innledende fasen av arbeidet, har ikke forslaget om fjerning av straffebestemmelsen for uaktsom overtredelse av tollovgivningen vært forelagt for direktoratet i forkant av den formelle høringsrunden, noe vi mener hadde vært hensiktsmessig.

Med hilsen

Pål Hellesylt
avdelingsdirektør

Louise Holtoug Amundsen
underdirektør