



RIKSADVOKATEN

Finansdepartementet

postmottak@fin.dep.no

DERES REF.:

VÅR REF.:

Ra 10-482 TAA/jaa
513.1

DATO:

09.12.10

HØRING – FORSLAG TIL NYE BESTEMMELSER I TOLLFORSKRIFTEN OM OVERTREDELSESGEBYR VED VALUTASMUGLING

Det vises til høringsbrev fra Finansdepartementet av 7. oktober 2010 med forslag til nye bestemmelser i tollforskriften om overtredelsesgebyr ved valutasmugling. Riksadvokaten har videresendt hørings-saken til statsadvokatembetene og politimestrene i Oslo, Romerike, Hordaland, Agder, Østfold, Troms og Øst-Finnmark. Det er mottatt svar fra Troms og Finnmark statsadvokatembeter og politimestrene i Troms og Romerike, som er vedlagt i kopi.

Riksadvokaten kan slutte seg til innføring av administrativt gebyr for ulovlig inn- og utførsel av valuta, men har innvendinger mot rammene for den foreslåtte ordningen.

Grunnloven § 96

Grunnloven § 96 forbyr som kjent at noen "... straffes uden efter Dom". I høringsbrevet er det ikke drøftet om de administrative sanksjoner som foreslås kan komme i konflikt med denne bestemmelsen. Forholdet er heller ikke berørt lovforarbeidene. Etter riksadvokatens oppfatning bør dette gjøres før ordningen settes i verk. En nøyer seg herfra med noen korte bemerkninger til belysning av behovet for en nærmere utredning, og å peke på noen justeringer som kan gjøre forholdet til Grunnloven mindre problematisk.

Sivilombudsmannen ga 14. november 2009 en uttalelse om overtredelsesgebyr etter akvakulturloven som etter riksadvokatens syn godt belyser problemstillingene. En kopi av ombudsmannens uttalelse vedlegges for enkel referanse. I uttalelsen er gitt henvisninger til andre rettskilder, bl.a. Sanksjonsutvalgets utredning (NOU 2003: 15 "Fra bot til bedring") og Rt. 2008 s. 478.

Etter riksadvokatens mening vil flg. momenter være sentrale ved vurdering av grunnlovsmessigheten av en administrativ sanksjon som den foreslåtte:

- Formålet med sanksjonen.
Er hensikten først og fremst å straffe for å oppnå slike virkninger som ordinær straff tar sikte på, eller er det andre grunner til å ilegge gebyr?

- Reaksjonens størrelse.
Jo høyere gebyr som kan ilegges, jo mer problematisk blir forholdet til Grunnloven § 96.
Departementets forslag har ingen øvre ramme, jf. utkast til § 16-15-1 (2) d).
- Behovet for forenklete administrative reaksjoner, særlig om det er tale om masseovertrедelser.
- Ordningen er for rettslig prøvelse av et ilagt gebyr, særlig hvem som har søksmålsbyrden og omfanget av domstolenes prøvelsesrett.

I høringsnotatet er det lagt til grunn at Toll- og avgiftsdirektoratet skal være klageinstans, og at de alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, herunder klagereglene, skal gjelde ved illeggelse av overtrедelsesgebyr. I forarbeidene til endringen av tolloven § 15-16 (Prop.1 L (2009-2010) s. 51) er det lagt til grunn at gyldigheten av ilagt overtrедelsesgebyr også kan bringes inn for domstolene.

Riksadvokaten tilrår at det gjøres en grundig vurdering av den foreslåtte ordningen holdt opp mot ovennevnte momenter og det er sikkert andre i tillegg. I det minste bør det settes en klar begrensning for hvor høye gebyr som kan ilegges. En slik avgrensning er heldig også for å etablere en klar grenseflate mot de ordinære straffereaksjoner, jf. nedenfor.

Bortfall av adgangen til etterdeklarering

Etter det en forstår foreslås det at dagens ordning med etterdeklarering av beløp opp til kr. 125 000 skal bortfalle, jf. forslaget om overtrедelsesgebyr ved inn- og utførsel av beløp over kr. 25.000. Praktisk sett utvides med dette området for anvendelse av reaksjoner trolig betydelig. Riksadvokaten er enig i at det er grunn til en viss innskjerping her. Med dagens betalingsordninger er det neppe noen grunn til å tillate etterdeklarering for et så høyt beløp som kr. 125.000. Men en er usikker på om det gjennomgående bør reageres med gebyr straks beløpet overstiger de kr. 25.000 som uten deklarerung kan medbringes. Et alternativ kan være at en inntil videre viderefører en etterdeklareringsordning, for eksempel slik at inntil kr. 25.000 utover de kr. 25.000 som fritt kan medbringes tillates etterdeklart. Ordningen ville i tilfelle være at gebyr først ilegges ved samlet beløp over kr. 50.000.

Beløpsgrense

Det fremgår av forarbeidene til endringen i tolloven at departementet mener det ikke er hensiktsmessig å fastsette en øvre beløpsgrense for hvilke saker som kan avgjøres med et overtrедelsesgebyr og at hvilke saker som skal anmeldes til politiet bør reguleres i etatens anmeldelsesinstruks (Prop.1 L (2009-2010 side 49). Riksadvokaten anbefaler at departementet vurderer dette på nytt.

For det første vil det være en fordel av hensyn til Grunnloven at den administrative sanksjonens øvre ramme er klart angitt. Videre vil det forenkle både tollvesenets og politiets arbeid om det på forhånd er klart at ved beslag av valuta over et visst beløp skal saken anmeldes. Det er vanskelig å se noen innvendinger mot at en slik grense fastsettes på forhånd, og at den er kjent.

Politimesteren i Troms gir uttrykk for at overtrедelsesgebyr ikke bør utferdiges ved beløp over 300 000 kroner. Troms og Finnmark statsadvokatembeter mener at det er vanskelig å fastsette grensen, men at den neppe bør ligge over 200.000 kroner. Romerike politidistrikt

mener at det bør være en lav terskel for å anmelde saker som gjelder beløp over 100 000 kroner, men har ikke noen bastant oppfatning om hvor øvre grense for overtredelsesgebyr skal ligge. Riksadvokaten viser til disse uttalelsene og foreslår at overtredelsesgebyr bare kan anvendes ved ulovlig inn- og utførsel av inntil kr 250.000.

Anmeldelsesterskel

Ved inn- og utførsel av større beløp er sannsynligheten for et underliggende straffbart forhold så stor at saken etter riksadvokatens syn rutinemessig bør oversendes til politiet. Det bør i så fall ikke ilegges gebyr, men overlates til politi og påtalemyndighet å avgjøre hvordan saken videre skal håndteres. Hensynet til forutberegnelighet og en enkel ordning i praksis tilsier at det rutinemessig inngis anmeldelser dersom beløpet overstiger grensen for gebyr. Anmeldelsesterskelen bør dessuten fastsettes i forskriften.

Gebysatsene

Ikke minst av hensyn til grunnlovsspørsmålet nevnt ovenfor, bør det formentlig undersøkes nærmere hvor høye satser som er fastsatt for andre administrative sanksjoner rettet mot enkeltpersoner i sammenlignbare situasjoner. Det kan nevnes at polititjenestemenn etter veitrafikklovgivningen kan ilegge forenklet forelegg oppad begrenset til 15 000 kroner, jf. forskrift om forenklet forelegg i vegtrafikksaker § 2. Forenklet forelegg krever overtredersens samtykke, og manglende samtykke vil føre til utstedelse av ordinært forelegg og eventuelt oversendelse av saken til retten for pådømmelse.

Riksadvokaten har ikke sterke oppfatninger om satsene. Dersom departementet går videre med en ordning med etterdeklarerer som antydnet ovenfor og setter en øvre grense for bruk av gebyr, er kanskje det enkleste at en nøyer seg med en enkelt prosentsats, for eksempel 20 %, som i tilfelle ville gi et maksimalt gebyr på kr. 60.000. (Det antas at beløpene i den foreslåtte tabellen gjelder beløp i tillegg til de kr. 25.000 som kan tas med uten deklarerer.) Riksadvokaten har ikke noen oppfatning av om et så høyt beløp er problematisk i et grunnlovsperspektiv.

Riksadvokaten vil vurdere om det er naturlig å justere satsen for forelegg ilagt av påtalemyndigheten etter at departementet har bestemt gebysatsene.

Oversendelse av saker fra politiet til tollvesenet

I en del tilfeller vil politiet avdekke brudd på deklarasjonsplikten, for eksempel ved politiaksjoner ved grensen uten at tollvesenet er tilstede. Likhets hensyn tilsier at reaksjonen er den samme uansett hvem som avdekker lovbruddet. Det er vanskelig å forsvare at dersom politiet avdekker forholdet blir reaksjonen ordinært forelegg, mens personer som blir tatt av tollvesenet slipper unna med overtredelsesgebyr.

Riksadvokaten er på denne bakgrunn innstilt på å instruere politiet om at slike saker skal oversendes tollvesenet for fastsettelse av administrativ sanksjon. Settes en øvre grense for bruk av gebyr, vil det med andre ord ikke bli utstedt ordinære forelegg for brudd på deklarasjonsplikten innenfor gebyrområdet.

Bør gebyr ilegges på stedet?

Finansdepartementet har i høringsnotatet vist til at hensynet til en grundig saksbehandling tilsier at gebyret bør fastsettes i et etterfølgende vedtak. Det er ikke naturlig for riksadvokaten å ha noen sikker oppfatning om den interne organisering i tollvesenet, men en nevner at det umiddelbart virker betydelig mer effektivt om gebyret ilegges på stedet.

