



RIKSADVOKATEN

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

DERES REF.:
16/203 SL HEG/KR

VÅR REF.:
2016/00823-003 BIS004
513.1

DATO:
11.08.2016

HØRINGSUTTALELSE - STYRKING AV TOLLETATENS KONTROLL MED VAREFØRSEL OVER GRENSEN

Det vises til høringsbrev 9. mai d.å. Etter telefonhenvendelse 27. juni d.å. fra statsadvokat Istad til lovrådgiver Unni Raadim er riksadvokaten gitt utsatt frist for uttalelse til i dag kl. 12. Høringsbrevet er av riksadvokaten forelagt statsadvokatembetene, med unntak av Økokrim som er ført opp som egen høringsinstans. Merknader er mottatt fra Oslo statsadvokatembeter ved brev 21. juli d.å. Brevet følger vedlagt.

Riksadvokaten har det overordnede ansvaret for straffesaksbehandlingen i politiet og påtalemyndigheten og uttaler seg med dette som bakgrunn.

Til forslaget til § 12 første ledd nytt fjerde og femte punktum:

I begrunnelsen for forslaget savnes en drøftelse av forholdet særlig til forvaltningslovens alminnelige bestemmelser om partsinnsyn og unntak fra dette, og offentliglovas innsynsregler. En er dessuten usikker på hvor langt fjerde punktum er ment å rekke.

En ser at tolletaten kan ha behov for å kunne bevare taushet overfor parter og offentligheten om enkelte opplysninger om eget arbeid, metoder med mer. Dette antas imidlertid i stor grad allerede å være ivaretatt av forvaltningsloven § 19 annet ledd bokstav b og offentliglova § 25, men slik at det muligens kan være behov for en mer presis og tilpasset regel enn førstnevnte.

Formuleringen av det foreslåtte femte punktum gjør dessuten at det blir uklart om fjerde punktum også er ment å hjemle utvidet taushetsplikt også overfor andre myndigheter, herunder politiet. En går utfra at det ikke er behov for en slik hjemmel. Riksadvokaten vil på denne bakgrunn foreslå at bestemmelsen om partsinnsyn reguleres i et eget ledd sammen med en bestemmelse om begrensninger i retten til partsinnsyn, slik ordningen er både i politiregisterloven § 25 og skatteforvaltningsloven § 5-4 (ikke i kraft).

Begrensingen i retten til dokumentinnsyn bør formentlig kun knyttes til tolletatens oppgave som grensekontrollør, jf. tolloven § 1-5 første ledd bokstav c. Avdekking av mulig alvorlig kriminalitet er en følge av denne kontrollen, men er ellers en oppgave som tilligger politiet, jf. politiloven § 12 nr. 3.

Det bør tas et forbehold for retten til dokumentinnsyn etter straffeprosessloven, jf. politiregisterloven § 25 i. f.

Til forslaget til § 13-4a:

Forslaget legger i første punktum opp til en utvidelse av dagens bestemmelse om bistandsplikt ved at den knyttes til hele kapittel 13 Alminnelige bestemmelser om tollkontroll. Dette er så vidt en kan se begrunnet med henvisning til tilsvarende bestemmelser i ligningslov og merverdiavgiftslov, jf. også ny skatteforvaltningslov (i kraft fra 1.1.2017).

I praksis vil det bare være ved bestemte typer kontroller at bistand fra politiet vil være aktuelt, og det kan derfor stilles spørsmål ved om en slik "altomfattende" henvisning bare bidrar til å gjøre det mindre tydelig når politiets bistand er aktuelt. Bistand fra politiet vil i praksis være av sikkerhetsmessig og ordensmessig art, jf. også politiinstruksen § 13-1 annet punktum, og må gjennomføres utfra politifaglige vurderinger og uten føringer fra tollmyndigheten, jf. politiinstruksen § 13-5 første ledd. Politiets tilstedeværelse utvider ikke tolletatens adgang til å kreve opplysninger og foreta undersøkelser. Heller ikke hjemler bestemmelsen noen form for bruk av tvangsmiddel fra politiets side – slik hjemmel må finnes i andre bestemmelser. Dersom det er aktuelt å foreta ransaking og beslag, må dette således hjemles i straffeprosessloven. Disse begrensningene bør omtales i merknad til bestemmelsen. Før øvrig bemerkes at hvorvidt politiet faktisk kan bistå, må bero på politiets egen prioritering av sine ressurser.

Også annet punktum er "kopi" av tilsvarende bestemmelse i annet lovverk. Av Prop. 141 L (2011-2012) Endringer i ligningsloven og merverdiavgiftsloven mv. fremgår at den tilsvarende bestemmelsen i skatteforvaltningsloven § 10-12 (ikke i kraft) er begrunnet i en oppfatning av at politiet, for å kunne oppfylle sin bistandsplikt, må gis hjemmel til å kreve opplysninger hos den opplysningspliktige. Gitt at politiets bistand bare er av sikkerhetsmessig og ordensmessig art og at politiet verken skal overta for kontrollorganet eller selv fremtvinge opplysninger, stiller riksadvokaten seg noe undrende til hvorfor en slik hjemmel ble vurdert som nødvendig. Bestemmelsen kan dessuten oppfattes som en hjemmel for politiet til å kreve opplysninger og utlevering av materiale til eget bruk. Lesere og brukere av loven bør ikke måtte gå til forarbeidene til skatteforvaltningsloven for å finne frem til det tiltenkte innhold. Det bør vurderes om bestemmelsen kan sløyfes. Alternativt bør det redegjøres nærmere for hva som er formålet med den.

Til forslaget til endring av tollforskriften § 16-9-4:

Det bemerkes at den subsidiære fengselsstraffen for tollovertredelser som skal kunne avgjøres med forenklet forelegg synes lav sammenlignet med forskrift om forenklet forelegg i vegtrafikksaker § 3, særlig ved de høyere bøtene. Dette bør det formentlig sees nærmere på.

Til forslaget om å utvide mengde og verdigrensene for forenklet forelegg

Riksadvokaten er positiv til tiltak som kan bidra til at politidistriktene kan nå fastsatte mål for straffesaksbehandlingen og til at de gis de nødvendige forutsetningene for å bekjempe den alvorlige, organiserte kriminaliteten. Gitt at politiet har begrensede ressurser, krever dette at det gjøres prioriteringer. Utvikling av det rettslige rammeverket på en måte som gir

samlet sett best mulig kriminalitetsbekjempelse er et ledd i dette. Riksadvokaten gir på denne bakgrunn sin støtte til den foreslåtte utvidelsen av tollmyndighetenes kompetanse til å ilegge forenklet forelegg.

Det bemerkes samtidig at grensen mellom ulike reaksjonsformer prinsipielt sett bør trekkes på grunnlag av overtredelsens alvor, herunder en vurdering av hvilke innførselsmengder som medfører fare for ulovlig videresalg av alkohol og tobakk. En er ikke uten videre enig i at økt kjøpekraft og større reisevirksomhet i seg selv tilsier en oppjustering av mengdegrensene – snarere skulle vel disse forhold tilsi et skjerpet syn på ulovlig innførsel av disse varene. En er kjent med at Oslo statsadvokatembeter har synspunkter på forslaget og begrunnelsen for dette, og riksadvokaten viser til disse.



Knut Erik Sæther
ass. riksadvokat



Birgitte Istad
statsadvokat

Gjenpart: Justis- og beredskapsdepartementet
Politidirektoratet
Oslo statsadvokatembeter
Økokrim

vedlegg



OSLO STATSADVOKATEMBETER

Riksadvokaten
Postboks 8002 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:
(Ikke anført i oversendelse hit)

Vår ref.:
2016/01144-2

Dato:
21. juli 2016

MERKNADER TIL HØRING – FORSLAG OM Å STYRKE TOLLETATENS KONTROLL MED VAREFØRSEL OVER GRENSEN

Statsadvokatene i Oslo viser til Det kongelige finansdepartementets høringsbrev datert 9. mai 2016 der vi inviteres til å gi merknader til forslag om endringer i tolloven og tollforskriften.

Oslo statsadvokatembeter er ikke høringsinstans iht til liste, men vi er i epost fra riksadvokaten av 27. juni 2016 blitt bedt om eventuell uttalelse innen 5. august 2016. Brevet stiles derfor til riksadvokaten med anmodning om videresendelse til departementet. Departementets referanse er: 16/203 SL HEG/KR

Merknader til høringsnotatets kapittel 4 "Taushetsplikt om kilder og kontrollmetoder"

Forslaget fra departementet er inspirert av politiregisterloven § 23 (ved en inquirie har departementet vist til § 24). Lovforslaget bringer imidlertid inn noe nytt sammenlignet med politiregisterloven § 23, ved at hensynet til å avdekke "*alvorlig kriminalitet*" angis som ett av to alternativ for å etablere taushetsplikt. Det er ikke uten videre klart hva som menes med dette vilkåret og på hvilken måte det utgjør en avgrensning utover vilkåret "*Tolletatens grensekontroll*".

Merknader til høringsnotatets kapittel 7 "Forenklet forelegg"

Departementet foreslår å utvide mengde- og verdigrensene for Tolletatens adgang til å ilegge forenklet forelegg. Statsadvokatene i Oslo savner en noe bedre begrunnelse for dette forslaget, og vil bemerke følgende:

Departementets forslag innebærer i realiteten en kompetanseoverføring fra politiet til Tolletaten, ved at enkelte tollovertredelser som i dag avgjøres ved forelegg, konverteres til forenklede forelegg. Det er etter vårt syn ikke uten videre gitt at en slik "oppmykning" av påtalepraksis vil gi riktig signaleffekt og på lang sikt føre til færre tollovertredelser. Enkelte vil kunne hevde at forslaget vil ha motsatt effekt.

Departementets forslag vil føre til at færre tollovertredelser vil bli håndtert av politiet og dermed at færre slike overtredelser vil bli registrert i bøteregisteret. Det er vanskelig å si eksakt hvilken innvirkning det vil få kriminalitetsbekjempelsen. Det er imidlertid grunn til å

tro at en økning av rammen for forenklet forelegg på lang sikt vil kunne redusere politiets mulighet til å bekjempe tollovertredelser.

Statsadvokatene i Oslo savner videre en begrunnelse for behovet for å møte enkelte tollovertredelser med forenklet forelegg i stedet for forelegg. Den sakstypen departementet synes å ville ramme, er tollfiltersakene der en eller flere personer stoppes ved en grenseovergang. Det er intet som tilsier at disse sakene i dag ikke møtes av politiet på en adekvat måte. Arbeidsgrupperapporten fra 18. mars 2016 har avdekket at det er høy henleggelsesprosent når det gjelder post- og kurersakene. Det er imidlertid ikke tilfellet for tollfiltersakene som departementets forslag tar sikte på å regulere. Statsadvokatene i Oslo etterlyser derfor en klar begrunnelse for forslaget.

Effektiv kriminalitetsbekjempelse handler om mer enn å påtaleavgjøre en straffesak. I saker der en utlending er mistenkt, vil det det ikke sjeldent være nødvendig å foreta signalering og registersøk for å bringe klarhet i hvem vedkommende er og om vedkommende er etterlyst mv. Overtredelse av tolloven kan videre danne grunnlag for å utvise utledningen. Etter vårt syn vil det gjennomgående være mer effektivt som tiltak for å forhindre kriminalitet å bruke det straffeprosessuelle og utledningssporet parallelt, snarere enn å bare utferdige et forenklet forelegg (uten å foreta en reell kontroll av vedkommendes identitet). I arbeidsgrupperapporten av 18. mars 2016 heter det i punkt 5.2. side 21:

"Arbeidsgruppen har etter møte med Øst politidistrikt (Sarpsborg og Gardermoen) og Oslo politidistrikt erfart at politiet har etablert som fast praksis å håndtere utlendingsaker parallelt med det straffeprosessuelle sporet. Det vil si at utlendingen meddeles et forhåndsvarsel om utvisning samtidig som at straffesaken etterforskes. På denne måten får politiet effektivt utvist og eventuelt uttransportert utlendingen i de sakene hvor grunnlaget for utvisning er til stede."

Tolletaten foretar i dag ingen signalering mv. av utlendinger. Ved å overføre en del av dagens foreleggssaker fra politiet til Tolletaten slik departementet foreslår, vil en frata politiet mulighet til å kontrollere utlendingen. En vil videre avskjære politiets mulighet til å vurdere om det kan være grunnlag for utvisning. Disse viktige spørsmålene er ikke berørt i departementets høringsnotat.

Departementet synes delvis å begrunne sitt forslag med at nevnte arbeidsgruppe i punkt 9.3. har foreslått å utvide rammen for forenklet forelegg. Arbeidsgruppen har imidlertid ikke kommet med et slikt forslag. I rapporten punkt 9.3 heter det:

"Arbeidsgruppen anbefaler at en vurderer om det er grunnlag for å heve mengde- og beløpsgrensene for forenklet forelegg opp til grensene for ordinært forelegg (...)"

I departementets høringsnotat er det ikke vist til noe som tilsier at det er grunnlag for å endre mengde og beløpsgrensene. I forlengelsen av dette vises det også til arbeidsgrupperapportens punkt 8.1.6 der det betones at Tolletaten og politiet har et betydelig forbedringspotensiale når det gjelder samarbeid mellom etatene. Etter vårt syn er det viktigere å rette oppmerksomhet mot økt samarbeid, fremfor å overføre kompetanse fra en etat til en annen.

Departementet begrunner videre sitt forslag slik:

"Vi reiser mer, har større kjøpekraft og prisnivået har økt. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at utenlandsreiser har økt med over 50 prosent i løpet av de siste ti årene, og nordmenns kjøpekraft har økt med mer enn 40 prosent i løpet av de siste 20 årene. Det er en god indikasjon på at dagens mengde- og verdigrenser bør oppjusteres".

Statsadvokaten i Oslo følger ikke uten videre dette resonnementet. Det er vanskelig å se at økt kjøpekraft og økt reiseaktivitet i befolkningen skal være et bærende argument for å heve grensen for bruk av forelegg. Til sammenligning tilsier ikke økt biltrafikk at en skal heve terskelen for når politiet skal møte overtredelser av vegtrafikkloven med forelegg. På samme måte tilsier ikke økt reiseaktivitet og at potensielt flere personer kan tenkes å begå en tollovertredelse at forhold som tidligere ble ansett som så alvorlige at de ble møtt med forelegg, nå skal møtes med forenklet forelegg.

For ordens skyld vises det til at bøtesatsene ble justert i henhold til konsumprisindeksen fra 1. oktober 2013.

Olav Helge Thue
Førstestatsadvokat
Fung. embetsleder

Kristian Jarland
Fung. førstestatsadvokat

