

Finansdepartementet

Høringsnotat

Forslag til nye bestemmelser i tollforskriften
om bruk av overtredelsesgebyr som
sanksjon ved ulovlig inn- og utførsel av
valuta

1 Innledning og bakgrunn

Finansdepartementet foreslår nye bestemmelser i tollforskriften om bruk av overtredelsesgebyr ved ulovlig inn- og utførsel av valuta og andre betalingsmidler. Det foreslås nærmere regler om myndighet til å ilegge gebyr, utmåling av gebyr og tilbakehold og beslag av betalingsmidler.

Plikten til å deklare valuta og andre betalingsmidler følger av tollforskriften § 3-1-11, jf. tolloven § 3-1. Brudd på deklareringsplikten er straffbart etter tolloven §§ 16-2 og 16-5 om ulovlig fareførsel og motarbeiding av tollmyndighetene. Straffen er bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler. Ved særlig grov overtredelse er straffen bøter eller fengsel inntil 2 år, men fengsel inntil 6 år ved forsettlig eller grovt uaktsom overtredelse. Tollmyndighetene har adgang til å ilegge et overtredelsesgebyr ved brudd på plikten til å deklare valuta og andre betalingsmidler over 25 000 kroner som bringes til eller fra tollområdet, jf. tolloven § 16-15. Bestemmelsen ble vedtatt 11. desember 2009 og trådte i kraft 1. januar 2010. Det følger av bestemmelsen at overtredelsesgebyr kan ilegges med inntil 30 prosent av betalingsmiddelets pålydende. I forbindelse med fremleggelsen av forslaget for Stortinget, jf. Prop. 1L (2009-2010) avsnitt 5.5, ble det uttalt at nærmere regler om ordningen vil bli gitt i forskrift og retningslinjer. Departementet presiserte at selv om bestemmelsen skulle tre i kraft straks, skulle adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr ikke tas i bruk før forskrift og retningslinjer er på plass.

Toll- og avgiftsdirektoratet vil tilpasse aktuelle retningslinjer, slik at disse omfatter bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på deklareringsplikten for betalingsmidler. Aktuelle retningslinjer er først og fremst økonomiinstruksen, anmeldelsesinstruksen og rutinebeskrivelse for tilbakehold av betalingsmidler.

2 Departementets forslag

2.1 Saksbehandlingsregler

Tolloven § 16-15 første ledd bestemmer at tollmyndighetene kan fastsette et overtredelsesgebyr ved brudd på deklareringsplikten.

I Prop. 1L (2009-2010) avsnitt 5.5.6.5 er det gitt uttrykk for at det er den enkelte tollregion som skal ilegge overtredelsesgebyret. Bakgrunnen for dette er at det er tollregionen som er til stede på grensen, og dermed det organet som avdekker overtredelsene. Departementet foreslår at det presiseres i tollforskriften at det er tollregionen som kan ilegge gebyret. Det innebærer at Toll- og avgiftsdirektoratet er klageinstans.

Forvaltningsloven gjelder utfyllende på tollovens område. De alminnelige saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, herunder klagereglene, vil således komme til anvendelse ved illeggelse av overtredelsesgebyr.

Når brudd på deklareringsplikten for betalingsmidler avdekkes, kan det tenkes to mulige tidspunkt for illeggelse av overtredelsesgebyr. Enten umiddelbart ved avdekkingen, eller i et etterfølgende vedtak. Hensynet til en grundig saksbehandling tilsier etter departementets vurdering at gebyr som hovedregel bør fastsettes i et etterfølgende vedtak, og ikke umiddelbart på kontrolltidspunktet. Departementet finner det ikke nødvendig å forskriftsfastsette dette. Det vil være tilstrekkelig at dette fremgår av etatens interne rutinebeskrivelse for illeggelse av overtredelsesgebyr.

Det vises til forslag til ny § 16-15-1 første ledd i tollforskriften.

2.2 Hvilken valuta overtredelsesgebyret bør fastsettes i

I Prop. 1L (2009-2010) varslet departementet at det ved utarbeidelsen av forskrift til ordningen ville vurdere om "pålydende" i tolloven § 16-15 innebærer at gebyret skal fastsettes i den valuta som er ført til eller fra tollområdet uten deklareringsplikten, eller om gebyr skal fastsettes i norske kroner.

Finansdepartementet viser til at tollforskriften § 3-1-11 bestemmer at norske og utenlandske sedler og mynt tilsvarende et beløp større enn 25 000 kroner til eller fra tollområdet må deklarerer. Den straffebelagte plikten til å deklarerer gjelder således for beløp større enn 25 000 norske kroner. For å avgjøre om det foreligger brudd på deklareringsplikten må udeklarererte beløp i annet enn norske kroner omregnes til norske kroner. Det er praksis for at omregningen gjøres på kontrolltidspunktet med utgangspunkt i tollmyndighetenes omregningskurs for fastsettelse av tollverdi, jf. tolloven § 7-19. For å unngå uklarheter om hvilken omregningskurs som skal legges til grunn, foreslår Finansdepartementet at denne praksisen presiseres i tollforskriften.

For å finne ut om deklareringsplikten er brutt, må tollmyndighetene alltid omregne udeklarererte beløp til norske kroner. Departementet er derfor av den oppfatning at det også vil være mest praktisk og hensiktsmessig at selve overtredelsesgebyret fastsettes i norske kroner.

Det vises til forslag til endring i tollforskriften § 3-1-11 nytt annet ledd og forslag til ny § 16-15-1 femte ledd i tollforskriften.

2.3 Utmåling av overtredelsesgebyret

Det fremgår av den nye bestemmelsen i tolloven § 16-15 at gebyr kan ilegges med inntil 30 prosent av betalingsmiddellets pålydende. Det opprinnelige forslaget fra Skatteunndragelsesutvalget var på inntil 50 prosent av betalingsmiddelets pålydende.

I Prop. 1L (2009-2010) er det understreket at det ved den nærmere reguleringen av gebyrets størrelse, må skje en koordinering med Riksadvokatens nye retningslinjer for politiets og påtalemyndighetens utmåling av bøter ved brudd på deklareringsplikten. I de nye retningslinjene er bøtenivået ved brudd på deklareringsplikten hevet betraktelig. Normalsatsen for boten utgjør etter de nye retningslinjene 20 prosent. Dette forutsetter at forelegget vedtas. Dersom forelegget ikke vedtas anbefaler retningslinjene at det legges ned påstand om en bot på 25 prosent av det ikke deklarererte beløpet. Riksadvokatens retningslinjer ble vedtatt før den nye hjemmelen for tollmyndighetene til å ilegge overtredelsesgebyr ble vedtatt. I retningslinjene gis det uttrykk for at om tollmyndighetene får hjemmel til ilegge overtredelsesgebyr vil avhenge av den videre oppfølging av Skatteunndragelsesutvalgets utredning. Videre sies følgende om dette: "Riksadvokaten må selvsagt forholde seg til de bestemmelser som nå gjelder. Etter Riksadvokatens oppfatning er det ikke nå grunnlag for en så høy straffereaksjon som "inntil 50 %"."

Departementet forstår dette slik at Riksadvokatens syn på prosentsatsen for utmåling av bot ikke er endelig, og at et argument for å heve gjeldende prosentsats for utmåling av bøter på dette området vil kunne være størrelsen på de administrative sanksjoner for brudd på deklareringsplikten.

På denne bakgrunn foreslår departementet standardiserte regler for utmåling av gebyr, hvor prosentsatsen øker i takt med størrelsen på det ikke deklarerte beløpet. Et alternativ er at overtredelsesgebyret utmåles etter graden av skyld. Vilkår for å ilegge overtredelsesgebyr, er at det rent objektivt kan konstateres et brudd på deklareringsplikten i tollforskriften § 3-1-11. Et system hvor det ved utmålingen av gebyrets størrelse skal ses hen til graden av skyld, vil bli tidkrevende og vanskelig å administrere, og vil også kunne føre til ulik sanksjonering i de ulike tollregionene. En ordning der gebyret øker i takt med det udeklarerde beløpet, er derfor etter departementets vurdering den beste løsningen.

Departementet foreslår følgende prosentsatser og intervaller for ileggelse av gebyr:

- Ved manglende deklaring av betalingsmidler tilsvarende beløp fra 25 001 NOK til og med 100 000 NOK ilegges et gebyr på 15 % av det udeklarerde beløpet.
- Ved manglende deklaring av betalingsmidler tilsvarende beløp fra 100 001 NOK til og med 200 000 NOK ilegges et gebyr på 20 % av det udeklarerde beløpet.
- Ved manglende deklaring av betalingsmidler tilsvarende beløp fra 200 001 NOK til og med 300 000 NOK ilegges et gebyr på 25 % av det udeklarerde beløpet.
- Ved manglende deklaring av betalingsmidler tilsvarende beløp større enn 300 000 NOK ilegges et gebyr på 30 % av det udeklarerde beløpet.

En reaksjonsmodell som foreslått, vil etter departementets vurdering legge til rette for likebehandling av alle tilfeller med manglende deklaring av betalingsmidler når forholdet ikke skal anmeldes til politiet i henhold til tollmyndighetenes anmeldelsesinstruks.

Beregningsgrunnlaget for gebyret er hele beløpet fra første krone.

Det kan være tilfeller der ileggelse av administrativt gebyr etter den foreslåtte satsen vil kunne bli for strengt. Departementet foreslår derfor at tollmyndighetene får adgang til å fastsette et lavere gebyr, eller la gebyret bortfalle, dersom særlige forhold tilsier det. Unntaket er ment som en sikkerhetsventil for tilfeller der overtredelsen av deklareringsplikten skyldes forhold som ligger utenfor det deklaranten med rimelighet kan forventes å kunne kontrollere. Et eksempel på et slikt forhold vil være uforutsette valutasingninger. Situasjoner hvor verdien av ikke deklart utenlandske betalingsmidler, målt i norske kroner, har gått betydelig ned fra kontrolltidspunktet til tidspunktet for ileggelse av gebyr, vil også kunne falle inn under unntaket. Hvorvidt unntaksbestemmelsen skal komme til anvendelse vil bero på en konkret skjønnsmessig vurdering.

Det vises til forslag til ny § 16-15-1 andre til fjerde ledd i tollforskriften.

2.4 Tilbakehold og beslag av udeklart valuta

Etter tolloven § 16-15 kan tollmyndighetene tilbakeholde udeklarte betalingsmidler til sikring av gebyret. Ved brudd på deklareringsplikten for betalingsmidler vil tollmyndighetene, når overtredelsen oppdages, alltid ha direkte befatning med betalingsmidlene som knyttes til overtredelsen. Departementet foreslår at det presiseres i tollforskriften at tollmyndighetene kan tilbakeholde betalingsmidler tilsvarende 30 prosent av betalingsmiddles pålydende. Vedtak om utmålingen av gebyret skal fastsettes etter kontrolltidspunktet. Tollmyndighetene vil derfor ikke kunne avgjøre om det foreligger særlige forhold som tilsier at gebyret bør settes ned eller bortfalle allerede på kontrolltidspunktet. Dersom det i den etterfølgende saksbehandlingen viser seg at gebyret blir satt til et lavere beløp enn det som er tilbakeholdt, skal differansen tilbakeføres umiddelbart etter at vedtaket er fattet.

Plikten til å deklare betalingsmidler omfatter også andre betalingsmidler enn kontanter, jf. tollforskriften § 3-1-11. Etter bestemmelsen er reisesjekker og andre sjekker som kan utbetales til ihendehaver, ihendehaverveksler, ihendehavergjeldsbrev og andre fysiske verdipapirer hvis rettigheter kan utøves av ihendehaveren, likestilt med sedler og mynt. Når tollmyndighetene avdekker andre typer betalingsmidler enn kontanter, vil de måtte foreta en konkret vurdering av om de skal tilbakeholde deler av disse, eventuelt alle. Dersom det er vanskelig å fastslå den eksakte verdien av papirene, eventuelt at det er vanskelig å vurdere omsettligheten av dem, vil det være nærliggende at tollmyndighetene tilbakeholder alle verdipapirene. Dersom tollmyndighetene i en sak avdekker både kontanter og andre typer ikke deklarte betalingsmidler, bør tilbakehold for sikring av overtredelsesgebyret bare gjøres i andre typer betalingsmidler dersom kontantdelen ikke er tilstrekkelig. Den nærmere avgjørelse av dette vil imidlertid bero på en konkret vurdering av verdien på de ulike typene av betalingsmidler.

Som det er gjort rede for i Prop. 1 L (2009-2010) er formålet med fysisk transport av betalingsmidler uten at disse deklarerer, ofte å unngå sporing av midlene. I mange slike tilfeller vil det være sannsynlig at midlene kan knyttes til andre straffbare forhold. I saker hvor tollmyndighetene har holdepunkter for at pengene er utbytte fra annen straffbar handling, skal forholdet som hovedregel anmeldes til politiet. I slike saker vil det normalt ikke være tilstrekkelig å bare tilbakeholde 30 prosent av det ikke deklarte beløpet til dekning av et overtredelsesgebyr. I disse sakene må isteden betalingsmidlene beslaglegges i henhold til reglene i tolloven § 16-13 og straffeprosessloven § 206.

Departementet antar at det i disse sakene vil være mest hensiktsmessig at selve bruddet på deklareringsplikten anmeldes til politiet, og ikke forfølges administrativt med illeggelse av overtredelsesgebyr. Dette vil bli vurdert regulert i toll- og avgiftsmyndighetenes anmeldelsesinstruks.

Det vises til forslag til ny § 16-15-2 i tollforskriften.

3 Utkast til forskriftsendringer

§ 3-1-11 nytt annet ledd skal lyde:

(2) Ved omregning til norske kroner skal tollmyndighetenes kurs etter tolloven § 7-19 anvendes.

Ny § 16-15 med overskrift skal lyde:

§ 16-15-1 Illeggelse og utmåling av overtredelsesgebyr

(1) Overtredelsesgebyr ilegges av tollregionen.

(2) Ved brudd på deklareringsplikten for kontanter og andre betalingsmidler etter § 3-1-11 fastsettes et gebyr som utmåles etter følgende satser:

Udeklart beløp	Gebyr
a) til og med tilsvarende 100 000 NOK	15%
b) fra tilsvarende 100 001 NOK til og med 200 000 NOK	20%
c) fra tilsvarende 200 001 NOK til og med 300 000 NOK	25%
d) mer enn tilsvarende 300 000 NOK	30%

- (3) Beregningsgrunnlaget for gebyret er hele beløpet fra første krone.
- (4) Dersom særlige forhold tilsier det, kan gebyret settes lavere enn satsen etter annet ledd, eller falle helt bort. Med særlige forhold menes forhold som er utenfor deklarantens kontroll, herunder uforutsette valutasvingninger eller andre særegne omstendigheter som ikke kan lastes deklaranten.
- (5) Gebyr skal fastsettes i norske kroner.

§ 16-15-2 Tilbakehold av betalingsmidler

- (1) Ved manglende deklarerings av betalingsmidler kan tollregionen tilbakeholde betalingsmidler tilsvarende 30 % av betalingsmiddelets pålydende.
- (2) Ved tilbakehold av betalingsmidler, skal det primært tilbakeholdes sedler og mynt. Ved manglende deklarerings av andre betalingsmidler enn kontanter, kan hele verdipapiret eventuelt alle verdipapirene tilbakeholdes hvis det ikke kan deles eller det er knyttet usikkerhet til verdien av disse.
- (3) Ved mistanke om overtredelse av straffeloven § 317 skal betalingsmidlene beslaglegges i henhold til reglene i tolloven § 16-13 og straffeprosessloven § 206, og deretter overleveres politiet eller påtalemyndigheten.