

Sak:20/7117

08.06.2021

Høringsnotat - Studenters myndighet ved praksis i Tolletaten

Innhold

1	Sammendrag	3
2	Gjeldende rett	3
2.1	Tolletatens myndighetsutøvelse	3
2.2	Om hvem som kan utøve myndighet i Tolletaten	4
2.2.1	Saksbehandling	4
2.2.2	Fysisk kontroll	5
2.2.3	Tollaspiranters myndighet	6
2.2.4	Myndighet etter tolloven til andre enn tollmyndighetene Feil! Bokmerke er ikke definert.	
2.3	Politimyndighet.....	7
3	Nærmere om departementets forslag til regulering i tolloven.....	8
3.1	Om hva som skal reguleres	8
3.2	Myndighet i kraft av stilling i Tolletaten	9
3.3	Begrenset myndighet for studenter i praksis	10
4	Administrative og økonomiske konsekvenser	11
5	Utkast til lovtekst.....	11

Regulering av studenters myndighet ved praksis i Tolletaten

1 SAMMENDRAG

Tolletaten har i samarbeid med Universitet i Stavanger opprettet en ny bachelorutdanning i toll, vareførsel og grensekontroll. Denne utdanningen erstatter Tolletatens etatsutdanning ved Tolletatens kompetansesenter. De første studentene begynner på det nye studiet høsten 2021. I løpet av studiet skal studentene ha praksisperioder på ulike tollsteder i etaten. I motsetning til dagens utdanningsordning, der studentene er ansatt som tollaspiranter, vil ikke studentene ved den nye bachelorutdanningen ha et ansettelsesforhold i Tolletaten.

Etter departementets vurdering er et ansettelsesforhold en nødvendig forutsetning for å utøve myndighet etter tolloven. Denne myndigheten kan utøves enten man er fast eller midlertidig ansatt i Tolletaten. Studenter ved bachelorutdanningen har ikke tilknytning til Tolletaten gjennom ansettelsesforhold, og kan derfor ikke utøve slik myndighet etter dagens regelverk. Praksisperiodene, der studentene deltar i praktiske arbeidsoppgaver i Tolletaten, er en sentral del av utdanningen. For å sikre en fortsatt fullverdig utdanning, har Tolletaten behov for å tildele bachelorstudentene begrenset myndighet under praksisperiodene. Dette er viktig for å sikre at studentene kan delta i kontrolloppgaver og andre oppgaver som kan innebære inngrep overfor borgerne. Det foreslås derfor at det gis en bestemmelse i tolloven om at departementet kan tildele begrenset myndighet til studenter i forbindelse med praksisopphold i tolletaten.

Videre foreslås det å presisere hvem som har myndighet etter loven i kraft av sin stilling i Tolletaten, slik at det etableres et skille i loven mot de som tildeles begrenset myndighet i forbindelse med praksisopphold i etaten.

2 GJELDENDE RETT

2.1 Tolletatens myndighetsutøvelse

Tolletaten utøver myndighet med hjemmel i tolloven. Tolletatens oppgaver er angitt i tolloven § 1-5. Der fremgår det at tollmyndighetene blant annet skal beregne og

fastsette toll, føre kontroll med vareførselen og sørge for at gjeldende lovbestemmelser om vareførselen overholdes. Utover dette utfører Tolletaten en rekke kontrolloppgaver på vegne av andre etater.

Tolletaten utøver blant annet myndighet ved tollekspedisjon av varer og beregning og fastsetting av toll og andre innførsels- og utførselsavgifter. Rammene for denne myndighetsutøvelsen følger av tolloven, forvaltningsloven og skatteforvaltningsloven. I tillegg utøver Tolletaten myndighet i forbindelse med tollkontroll med hjemmel i tolloven kapittel 13. Etter dette kapittelet kan Tolletaten kontrollere både transportmidler og personer i forbindelse med grensekryssende vareførsel. Tolletatens adgang til å utøve kontrollmyndighet og bruke makt er nærmere beskrevet i punkt 2.2.2.

2.2 Om hvem som kan utøve myndighet i Tolletaten

2.2.1 Saksbehandling

Tolletaten utøver ulike typer myndighet med hjemmel i tolloven. En stor del av myndighetsutøvelsen består i saksbehandling etter reglene i forvaltningsloven ved at det fattes enkeltvedtak. Kompetansen til å fatte enkeltvedtak tilligger den som er offentlig tjenestemann. Med offentlig tjenestemann menes «en embetsmann eller annen som er ansatt i statens eller en kommunes tjeneste», jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav d. Enkelte saksforberedende oppgaver kan likevel utføres av personer som ikke er ansatt i forvaltningen.

Hvilke personer som kan utøve de ulike typer myndighet internt i et organ følger av forvaltningsorganets kompetanse til delegering og arbeidsfordeling. Etter gjeldende rett er det fri adgang til intern delegering så lenge de alminnelige kravene til saksbehandlingen blir oppfylt. Den interne delegeringen kan blant annet gjennomføres ved instruks eller i reglement. I andre tilfeller kan en intern delegering følge av beskrivelsen for den enkelte stilling, eventuelt i lys av praksis. I slike tilfeller kan man

betrakte den interne delegeringen som en stillingsfullmakt, se nærmere NOU 2019:5 Ny forvaltningslov side 217.

I Tolletaten er den interne delegeringen og arbeidsfordelingen fastsatt i tolldirektørens Direktiv for organisering av Tolletaten. En del av arbeidsfordelingen følger også av den enkelte ansattes arbeidsavtale og fast praksis knyttet til ulike stillinger.

2.2.2 Fysisk kontroll

En annen type myndighetsutøvelse er Tolletatens kontroll av vareførselen. Rammene for kompetansen til å foreta kontroll av dokumentasjon vil i stor utstrekning følge av hjemlene i tolloven og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven beskrevet i punkt 2.2.1. Tolletaten har i tillegg adgang til å gjennomføre fysiske kontroller av vareførselen. Hjemler for dette er gitt i tolloven kapittel 13, som blant annet gir anledning til å gjennomføre følgende kontrollhandlinger:

- Foreta undersøkelser utendørs, på lager eller andre bygninger, på tog og på person (§ 13-1).
- Stanse og undersøke fartøy og luftfartøy som befinner seg i tollområdet, samt ethvert annet transportmiddel som er underveis til eller fra grensen for tollområdet (§ 13-3:)
- Stanse og undersøke vareførsel uten bruk av transportmiddel, samt undersøke anløpssted for fartøy og landingsplass for luftfartøy (§ 13-3:).
- Undersøke lokaler og varer, gjennomsyn av arkiver mv. og kreve vareprøver (§ 13-4:).
- Kontrollere tollager (§ 13-7)

Tolletaten har også hjemmel til maktbruk, jf. tolloven § 13-8 første ledd, som lyder: «Nektes tollmyndighetene adgang til transportmiddel, sted eller område, hvor tollmyndighetene etter loven har rett til å ferdes eller foreta undersøkelser, kan tollmyndighetene skaffe seg adgang med makt. Maktbruken må være nødvendig, og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for

øvrig.» Tolletaten har også adgang til å ta beslag i varer og transportmidler, jf. tolloven § 16-13 første ledd.

Det er videre en viss adgang til å foreta pågrepelse av personer etter bestemmelsen i tolloven § 16-13 annet ledd, som lyder: «Når vilkårene for pågrepelse etter reglene i straffeprosessloven er til stede, kan pågrepelse foretas av tollmyndighetene, som snarest mulig skal overlevere den pågrepne til politiet.» Dette innebærer at vilkårene for pågrepelse i straffeprosessloven § 171 må være oppfylt, samt at den mistenkte må treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor, jf. straffeprosessloven § 176 første ledd annet punktum. Det er i juridisk teori lagt til grunn at tollmyndighetene etter tolloven § 16-13 har samme adgang til å pågripe når det er fare ved opphold, som politiet har etter straffeprosessloven § 176 første ledd første punktum.

I Tolletaten er det et skille mellom tollfaglige tjenestepersoner og andre tjenestepersoner. Tollfaglige tjenestepersoner har gjennomgått etatsopplæring og er stort sett ansatt i etatsspesifikke stillinger som spenner fra tollaspirant til tolloverinspektør. Tollfaglige tjenestepersoner innehar, i motsetning til andre tjenestepersoner, et særskilt tjenestebevis. Tjenestebeviset benyttes som legitimasjon i forbindelse med kontroller. Tollfaglige tjenestepersoner har også rett og plikt til å bære uniform, avhengig av stillingens arbeidsoppgaver. Fysiske kontroller gjennomføres i praksis av tollfaglige tjenestepersoner. Dette følger av fast og langvarig praksis, og har bakgrunn i at fysisk kontroll er en del av etatsopplæringen.

2.2.3 Tollaspiranters myndighet

Ved opptak til Tolletatens etatsutdanning ble elevene ansatt med stillingstittelen tollaspirant. Ansettelsen innebar en plikt til å gjennomføre etatens grunnutdanning. Som del av opplæringen i praksisperioden deltok elevene i ulike ekspedisjons- og fastsettingsoppgaver i tillegg til fysiske kontrolloppgaver. Sistnevnte kunne bestå i konkrete oppgaver som kontroll av varer til og fra grensen gjennom å undersøke skip,

containere, transportmidler, herunder undersøkelse av personer. Tollaspirantene deltok ikke i mer kompliserte oppgaver som krever sertifisering, som for eksempel tankdykking. I praksisperiodene foregikk opplæringen ved utføring av oppgaver under veiledning og oppfølging. Tollaspirantene hadde ikke anledning til å jobbe selvstendig under disse periodene.

Grunnlaget for tollaspirantenes kompetanse til å utøve myndighet fulgte av ansettelsesforholdet i Tolletaten. De var en del av tollmyndighetene og kunne få delegert myndighet som beskrevet over. Rammene for tollaspirantenes myndighet var begrenset gjennom stillingsbeskrivelsen som lød: «I stillingen skal man bli kjent med etatens arbeidsoppgaver og samfunnsrolle og hva det innebærer å være tilsatt i Tolletaten. I stillingen inngår å løse enkle oppgaver under veiledning fra nærmeste overordnet.»

2.3 Om politimyndighet og tildeling av myndighet til politistudenter

Enkelte yrkesgrupper i statsforvaltningen er gitt særskilt myndighet i kraft av sin stilling og utdanning. En slik gruppe er tjenestemenn i politiet som kan utøve politimyndighet. Politiloven har en definisjon av politimyndighet og bestemmelser om hvilke personer som kan utøve myndighet. Politiloven kapittel II gir regler om utførelsen av polititjenesten. Av § 4 fremgår det at myndighet etter dette kapittelet kun kan utøves av den som har eller er gitt politimyndighet. Hvem som har politimyndighet følger av § 20, der utgangspunktet er at «[p]olitiforskeren, embetsmenn og tjenestemenn med politigrader har politimyndighet i hele riket i kraft av sin stilling», jf. første ledd.

Det er forutsatt i forarbeidene til politiloven at alminnelig politimyndighet skal innehas av personell som utfører den direkte polititjenesten, og av dem som har lederfunksjoner. Kontorfunksjonærer og andre som er en del av politiorganisasjonen,

men som ikke har et direkte forhold til den rent politimessige myndighetsutøvelsen, har ikke slik myndighet, jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 38.

Justisdepartementet kan stille kompetansekrav for tilsetting i stillinger med politimyndighet, jf. politiloven § 18 tredje ledd. Det er i dag likevel ikke et krav om politiets grunnutdanning for ansettelse i stilling med politigrad. Kravet fastsettes i realiteten ved utformingen av stillingskrav, se Fredriksen/Sand s. 74-75. Alle ansatte i politiet må ha plettfriandel, jf. politiloven § 18 første ledd.

Utover den personkretsen som har politimyndighet i kraft av sin stilling, kan Justisdepartementet tildele politimyndighet til andre, blant annet til studenter ved Politihøgskolen, jf. politiloven § 20 annet ledd. Opptak til Politihøgskolen forutsetter at søkeren har plettfriandel, jf. politiloven § 24b første ledd. Kompetanse til å tildele politimyndighet til studenter ved Politihøgskolen ble delegert til politimestrene i rundskriv G-90-95. Studenter ved Politihøgskolen har et praksisår i politidistriktene som en del av grunnutdanningen, og stedlig politimester tildeler politimyndighet til den enkelte student. I spesialmerknaden til bestemmelsen åpner forarbeidene for at tildelingen begrenses «så vel geografisk som i tid og sak», jf. Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 68. Politistudenten tildeles normalt begrenset politimyndighet for distriktet studenten tjenestegjør ved og kun i tjenestetiden, se Fredriksen/Sand s. 75-76.

3 NÆRMERE OM DEPARTEMENTETS FORSLAG TIL REGULERING I TOLLOVEN

3.1 Ny bestemmelse i tolloven

For å sikre en fortsatt fullverdig tollerutdanning for de nye bachelorstudentene i toll, vareførsel og grensekontroll, foreslås det en bestemmelse i tolloven om at departementet kan tildele begrenset myndighet til studenter i forbindelse med praksisopphold i tolletaten. Videre foreslås det en bestemmelse om at tollmyndighetenes tjenestepersoner har myndighet etter loven i kraft av sin stilling, slik at det etableres et skille mellom de som kan tildeles begrenset myndighet etter loven,

og de som kan utøve myndighet i kraft av sin stilling i Tolletaten. Bestemmelsene om myndighet hører tematisk sammen med bestemmelsene om tollmyndighetenes oppgaver i tolloven § 1-5. Det foreslås at bestemmelsene om myndighet gis som ny § 1-5a for å unngå endret nummerering i de etterfølgende paragrafer.

3.2 Myndighet i kraft av sin stilling i Tolletaten

Som nevnt under punkt. 2.2 følger den enkelte tjenstepersons kompetanse til å utøve myndighet av den interne delegeringen og arbeidsfordelingen i Tolletaten. Det følger av fast og langvarig praksis at et forvaltningsorgan har anledning til slik delegering og arbeidsfordeling innenfor sitt myndighetsområde. Det er derfor i utgangspunktet ikke påkrevd å regulere den enkelte tjenstepersons kompetanse i lov.

Som beskrevet under punkt 2.2.2 er det i Tolletaten et skille mellom tollfaglige tjenstepersoner og andre tjenstepersoner, ved at eksempelvis arbeidsoppgaver knyttet til fysisk kontroll kun kan utføres av førstnevnte gruppe. Det kunne derfor vært naturlig å differensiere kompetansen til å utøve myndighet på bakgrunn av tjenstepersonens utdanning og stillingsbetegnelse. Departementet mener likevel at dette ikke er en hensiktsmessig løsning. Tolletaten har i motsetning til politiet ikke et lovhjemlet gradssystem eller spesielle kompetanseregler for utførelse av myndighet. Det er derfor ikke hensiktsmessig å differensiere mellom ulike grupper av tjenstepersoners kompetanse i loven. Hvilke fullmakter den enkelte tjensteperson har i sin stilling, bør i stedet følge av stillingsbeskrivelsen og interne retningslinjer.

Departementet mener det er tilstrekkelig å fastslå i lov at tollmyndighetenes tjenstepersoner i kraft av sin stilling har myndighet etter tolloven. Det må likevel foretas en avgrensning om at myndigheten ikke rekker lenger enn det som følger av stillingens ansvarsområde og arbeidsoppgaver. Det forutsettes at Tolletaten gjennom interne retningslinjer gir nødvendige føringer og avgrensninger for tjenstepersonenes myndighetsutøvelse. Begrepet «tollmyndighetenes tjenstepersoner» omfatter

personer som er fast eller midlertidig ansatt i Tolletaten. Personer som ikke har et ansettelsesforhold i Tolletaten, som for eksempel innleide konsulenter, faller således utenfor den personkretsen som i kraft av sin stilling har myndighet etter tolloven.

3.3 Begrenset myndighet for studenter i praksis

Studenter ved bachelorutdanningen i toll, vareførsel og grensekontroll vil ikke være ansatt i Tolletaten, og etter gjeldende rett kan studentene derfor ikke utøve myndighet med hjemmel i tolloven. Det legges imidlertid opp til at studentene skal kunne delta i opplæringsaktiviteter i samme omfang som under dagens etatsutdanning.

Departementet foreslår derfor at det gis en bestemmelse om at studenter kan tildeles myndighet etter tolloven.

Med tanke på at studentene er i en opplæringssituasjon og ikke har kompetanse til å arbeide selvstendig, bør myndigheten være underlagt de samme rammene og begrensningene som gjelder for tollaspiranter etter dagens praksisordning. Etter loven bør myndigheten være begrenset til å kunne utøves under oppsyn og veiledning av en tjenesteperson som har myndighet i kraft av sin stilling. Videre bør myndigheten begrenses i tid, ved at den knyttes til perioden studenten er i praksis i Tolletaten.

For å sikre tilstrekkelig fleksibilitet i de ulike oppgavene som skal utføres i løpet av en praksisperiode, bør myndigheten ikke være begrenset til særskilte hjemler i tolloven. Det foreslås dermed at bestemmelsen i tolloven gis som en fullmaktsbestemmelse, der departementet gis hjemmel til å tildele studenter begrenset myndighet etter tolloven. Det foreslås at bestemmelsen angir at myndigheten kan anvendes under oppsyn og veiledning. Videre at myndigheten avgrenses til å gjelde i perioden studenten er praksis i Tolletaten.

4 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Lovforslaget innebærer i praksis en videreføring av dagens ordning der studenter under veiledning kan utøve begrenset myndighet etter tolloven. Forslaget antas ikke å ha økonomiske eller administrative konsekvenser for Tolletaten.

5 UTKAST TIL LOVTEKST

Forslag til lov om endring av lov 17. desember 2008 nr. 1502 om toll og vareførsel (tolloven)

I lov 17. desember 2008 nr. 1502 om toll og vareførsel (tolloven) gjøres følgende endringer:

I

Ny § 1-5a skal lyde:

§ 1-5a Personer som kan utøve myndighet etter loven

- (1) Tollmyndighetenes tjenestepersoner har i kraft av sin stilling myndighet etter loven her, så langt dette følger av stillingens ansvarsområde og arbeidsoppgaver.
- (2) Departementet kan tildele myndighet etter loven her til studenter som er i praksis hos tollmyndighetene. Myndigheten skal utøves under oppsyn og veiledning av tjenestepersoner etter første ledd, samt være begrenset til studentenes praksisperiode.

II

Endringene trer i kraft straks.