

Finansdepartementet

4. februar 2013

Høringsnotat

Forslag om nye lovbestemmelser for tollkontroll

1. Innledning

Gjennom sin tilstedeværelse ved grensen og kontroll av vareførselen har Toll- og avgiftsetaten en sentral rolle som samfunnsbeskytter. For å redusere den risiko som ligger i betydelige varestrømmer, transportmidler og personer inn i landet, er det viktig at det kan føres en effektiv og målrettet grensek kontroll. Toll- og avgiftsetatens grensek kontroll skal avdekke og forebygge toll- og avgiftsunndragelser, samt annen ulovlig vareinnførsel. Det er viktig at etatens kontrollhjemler er klare slik at det er åpenhet om kontrollen og forutsigbarhet. Kontrollen må på vanlig måtes avveies mot kravet til rettsikkerhet.

Departementet legger på denne bakgrunn fram forslag til en ny lovbestemmelse som tydeliggjør toll- og avgiftsmyndighetenes adgang til å registrere, lagre og sammenstille opplysninger ved planlegging, målretting og gjennomføring av kontroller. Departementet foreslår at bestemmelsen også skal hjemle adgang til å registrere, lagre og sammenstille sensitive opplysninger, samt ikke-verifiserte opplysninger fra ulike tredjeparter.

Videre foreslår departementet en ny bestemmelse for å styrke grunnlaget for å velge ut riktige objekter til kontroll, såkalt målretting av toll- og avgiftsmyndighetenes kontroller. Det foreslås at det skal kunne gjennomføres skjult observasjon av personer og transportmidler, samt tas i bruk nye elektroniske virkemidler, som for eksempel kameraovervåking og teknisk sporing, for å styrke toll- og avgiftsmyndighetenes kontroll av trafikken til og fra grensen. Lagringstiden for observasjoner med kamera- og billedopptak foreslås satt til inntil ett år.

Det foreslås også en bestemmelse som begrenser registrertes innsynsrett etter personopplysningsloven, når dette er nødvendig for å ivareta hensynet til gjennomføringen av kontrollen.

Forslagene medfører endringer i lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (tolloven) kapittel 13 om alminnelige bestemmelser om tollkontroll.

2. Bakgrunn og sammendrag

Registrering, lagring og sammenstilling av opplysninger

Toll- og avgiftsmyndighetene, heretter tollmyndighetene, har ansvar for å føre kontroll med vareførselen over grensen, og for å fastsette riktig toll og avgifter på varer. Det gjennomføres kontroller på grensen for å avdekke ulovlig vareførsel og at

toll- og avgifter deklarerer og betales i henhold til regelverket. Etterfølgende kontroll (toll- og avgiftsrevisjon) gjennomføres først og fremst for å kontrollere om toll- og avgiftsplikten på varer er overholdt.

For å understøtte tollmyndighetenes utvelgelse av objekter til kontroller er opplysninger om den grensekryssende trafikken av vesentlig betydning. Årlig omfatter den grensekryssende trafikken inn til landet ca. 8 500 000 kjøretøy på landeveien, ca. 8 700 000 flyreisende, ca. 2 700 000 fergepassasjerer, ca. 250 000 togpassasjerer, ca. 220 000 lossede containere fra skip og en samlet godstransport på ca. 34 000 000 tonn.

Gjennomføring av kontroller på grensen må i størst mulig grad være rettet mot identifiserte risikoområder og risikoprofiler for å få en effektiv utnyttelse av tollmyndighetenes ressurser, og for ikke unødige å belaste den legale trafikken. Kontrollen kan således være rettet mot bestemte trafikkmønstre eller objekter hvor det er mistanke om ulovlig vareførsel, herunder brudd på prosedyreregler eller avgiftsunndragelser. For å planlegge, og målrette kontroller mot objekter som passer inn i tollmyndighetenes risikoprofiler benyttes opplysninger som tollmyndighetene har i sine kontrollstøttesystemer. Tilsvarende bør også tollmyndighetenes økonomiske kontroller (etterfølgende kontroller) i størst mulig grad være målrettede. Tidligere toll- og avgiftsovertredelser, mistanke om toll- og avgiftsovertredelser, unaturlige endringer i handelsmønstre, samt tips fra publikum, bransjeorganisasjoner eller andre offentlige myndigheter kan identifisere risikoområder for denne typen kontroller.

Tollmyndighetene har etter gjeldende regelverk vide hjemler for innsamling og innhenting av opplysninger. Innhentede opplysninger registreres og lagres i tollmyndighetenes ulike elektroniske registre og kontrollstøttesystemer. Personopplysningsloven stiller strenge krav til hjemmel for slik registrering og lagring når de aktuelle opplysningene er av såkalt "sensitiv" karakter. Mistanke om straffbar overtredelse av tolloven vil for eksempel være en slik sensitiv opplysning. Registrering og lagring av sensitive opplysninger krever lovhjemmel eller konsesjon fra Datatilsynet.

Tollmyndighetene har i dag tre ulike kontrollstøttesystemer hvor det bl.a. registreres og lagres enkelte sensitive opplysninger. Ett av registrene benyttes til planlegging og gjennomføring av kontroller i tilknytning til ulovlig vareførsel av forbudte og regulerte varer, herunder valg av kontrollobjekter og gjennomføring av målrettede kontroller mot personer i forbindelse med grensepassering. Her registreres bl.a. rapporter fra gjennomførte tollkontroller og eventuelle vedtak, tips, anmeldelser og meldinger om nye smuglingsmetoder. Dette innebærer registrering

av opplysninger som navn, fødselsnummer, passnummer, foto, miljø, nasjonalitet eller tilknytning, sivilstand, spesielle kjennetegn, og opplysninger om straffbare forhold eller mistanke om dette. Registeret inneholder også opplysninger knyttet til inn- og utførselsforbud som tollmyndighetene er satt til å håndheve på vegne av en rekke andre tilsynsmyndigheter for eksempel Direktoratet for naturforvaltning, Statens legemiddelverk, Forurensningstilsynet eller Mattilsynet.

Det andre registeret brukes til planlegging og gjennomføring av kontroller av toll- og avgiftsplikt rettet mot bl.a. virksomheter og bransjer. Her registreres rapporter fra kontroller, vedtak om toll- og avgiftsplikt, tips, meldinger om nye unndragelsesmetoder og anmeldelser. Registeret brukes ikke bare til å velge ut aktuelle virksomheter og bransjer for kontroll, men også for å finne fram til hvilke avgiftstyper som bør kontrolleres. Også i dette registeret registreres sensitive opplysninger som mistanke om overtredelser av toll- og avgiftsregelverket. Registeret brukes også til statistiske og analytiske formål.

Når det ved tollmyndighetenes kontroller avdekkes varer som kan være ulovlige eller regulerte, kan det være nødvendig å foreta kjemiske analyser for å fastslå dette. Analyser av sammensetningen av varer og substanser, og resultatene av disse, registreres i det tredje kontrollstøtteregisteret tollmyndigheten har. Resultatene av analysene vil vise om det dreier seg om ulovlige eller regulerte varer, for eksempel ulike former for narkotika. Opplysninger om resultater av undersøkelser og analyser av varer og substanser kan registreres sammen med opplysninger om personer som kan knyttes til varen eller substansen. Normalt vil det være den personen som mistenkes for å ha fraktet med seg den aktuelle varen eller substansen over grensen. Opplysninger om personer omfatter blant annet vedkommendes navn, fødselsdato og om personen har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling. Opplysningene i registeret brukes, i tillegg til ved planleggingen og gjennomføringen av kontroller, også som bevismateriale i straffesaker.

Etter Datatilsynets vurdering er det tvilsomt om tolloven i dag gir tilstrekkelig klar hjemmel for å registrere og lagre sensitive personopplysninger i kontrollstøtteregistrene omtalt ovenfor. Datatilsynet har derfor gitt midlertidige konsesjoner for systemene inntil et klart rettslig grunnlag er på plass i tolloven. Konsesjonene utløper 15. oktober 2013.

Denne typen systemer og registre er helt nødvendige for å sikre en effektiv og god kontrollvirksomhet. Forslagene til nye lovbestemmelser i tolloven som departementet foreslår her, vil tydeliggjøre tollmyndighetenes adgang til å registrere, lagre og sammenstille opplysninger til bruk i sin kontrollvirksomhet, samt sikre at gjeldende og nye kontrollstøttesystemer kan inneholde sensitive

opplysninger. Bestemmelsen som foreslås er således ikke spesifikt knyttet opp mot gjeldende kontrollstøttesystemer. Tolloven, merverdiavgiftsloven, særavgiftsloven, motorkjøretøy- og båtavgiftsloven, samt annet regelverk tollmyndighetene er satt til å forvalte, med tilhørende forskriftsbestemmelser, vil gi rammer og grunnlag for de opplysninger som kan innhentes og brukes i kontrollstøttesystemene.

Forbedring av eksisterende kontrollstøttesystemer og nye kontrollvirkemidler

Tollmyndighetene har erfart at økningen i den grensekryssende trafikken og mer organisert kriminalitet gjør grensekontrollen betydelig vanskeligere enn tidligere. Trusselen mot samfunnets sikkerhet er økende. Internasjonal organisert kriminalitet blir stadig mer omfattende og uoversiktlig, samtidig som illegal vareførsel begås av personer med stor profesjonalitet. Målrettede kontrollutvelgelser fordrer kunnskap og informasjon om hele transporten. Dette innebærer bl.a. et økende behov for kunnskap om hvem som til enhver tid er tilbøyelig til å smugle, hvor innsmugling til enhver tid skjer, hvilke transportmidler og unndragelsesmetoder som benyttes, samt hvilke eventuelle brudd på regelverket som kan forventes å komme. Det er derfor ønskelig å vurdere nye tiltak og ta i bruk metoder som sikrer bedre informasjonstilgang, noe som igjen kan bedre målrettingen av tollkontroller mot aktuelle kontrollobjekter.

Når tollmyndighetene fører kontroll med vareførselen og gjennomfører etterfølgende økonomisk kontroll for å se om det er beregnet korrekt toll og avgifter, samarbeider de ofte med Skatteetaten, politiet og påtalemyndigheten og andre lands tollmyndigheter. Samarbeidet innebærer blant annet utveksling av kontrollinformasjon. Opplysningene toll- og avgiftsmyndighetene mottar fra slike tredjeparter kan være ikke-verifiserte. Tollmyndighetene mottar også tips og opplysninger fra privatpersoner og virksomheter. Tipsene kan også være anonyme. Departementet foreslår her å etablere et klart rettslig grunnlag for tollmyndighetenes adgang til å registrere slike opplysninger i sine kontrollstøttesystemer. En adgang til å registrere og bruke denne typen opplysninger i kontrollstøttesystemene, slik departementet foreslår her, vil gi toll- og avgiftsmyndighetene et bedre grunnlag for å planlegge, og målrette kontroller mot eksempelvis organiserte kriminelle miljøer.

Tollmyndighetene har i dag en rekke datasystemer som inneholder opplysninger om den grensekryssende trafikken og vareførselen. Fordi kontrollstøttesystemene inneholder sensitive opplysninger, kan disse ikke sammenstilles elektronisk med tollmyndighetenes andre registre. For å analysere trender og utviklingstrekk og utarbeide nye risikovurderinger må derfor informasjon fra kontrollstøttesystemene sammenstilles med andre opplysninger eller registre manuelt, og i anonymisert

form. Dette er tungvint og tar lang tid, samtidig som informasjonsverdien blir begrenset. En adgang til elektronisk sammenstilling av tollmyndighetenes ulike elektroniske systemer vil gi en bedre mulighet til å systematisere opplysningene, noe som igjen vil kunne gi en mer effektiv og målrettet kontroll, samt legge færrest mulig hindringer for lovlidige borgere og virksomheter. Departementet foreslår her at tollmyndighetene får slik adgang.

Det er i dag vanskelig å identifisere hvem som krysser grensen til og fra Sverige, Finland og Russland, uten at det gjennomføres en manuell tollkontroll. Dette innebærer at tollmyndighetenes overvåking av vareførselen i dag først og fremst skjer ved hjelp av informasjonen som inngis i toll- og avgiftsdeklarasjonssystemene. Her legges det inn kontrollmasker som for eksempel slår ut på risikovarer. Dette kan gi grunnlag for manuell dokumentkontroll og fysisk kontroll. Videre får tollmyndighetene informasjon ved at de er tilstede på grensen, herunder på flyplasser med utenlandstrafikk og ved tollager og losseplasser. Tilstedeværelse er en ressurskrevende måte å velge ut kontrollobjekter på, samtidig som tollmyndighetene går glipp av viktig informasjon i de tidspunktene de ikke er fysisk tilstede.

Toll- og avgiftsmyndighetene har i 2011 gjennomført et pilotprosjekt med kameraovervåking og automatisk kjennemerkegjennkjennning på syv utvalgte grenseoverganger i Tollregion Øst Norge. Kameraene tar bilde av kjennemerket til kjøretøy. Informasjonen kobles så mot lister med merknader fra Statens Vegvesens sentrale motorvognregister AUTOSYS (for å sjekke om vegavgift er betalt) og en liste med aktuelle kjøretøy tollmyndighetene mener det er aktuelt å kontrollere. Pilotprosjektet er nå gjort permanent i Tollregion Øst Norge, og det er gitt melding til Datatilsynet om bruk av systemet for ovennevnte formål. Det er kun adgang til lagring av opptak i inntil en time. Datatilsynet har gitt uttrykk for atlagring utover dette bør lovhjemles. Slik departementet ser det er det et betydelig potensial for å styrke kontrollen i grenseområdene mot Sverige, Finland og Russland ved innføring av en lovhjemmel som tydeliggjør en mer generell adgang til elektronisk tilstedeværelse ved grensen, og andre relevante tollområder som tollager og losse- og lasteplass. Mer bruk av kameraovervåking vil gi tollmyndighetene en mer helhetlig oversikt over kjøretøy og personer som krysser grensen, herunder til hvilke tidspunkt. Dette vil gi viktig informasjon om på hvilke grensestasjoner tilstedeværelsen bør styrkes, samt gi oversikt over grensekryssende trafikk på ubetjente grensestasjoner, slik at toll- og avgiftsmyndighetenes tjenestemenn kan rykke ut. Det vil også innebære en vesentlig styrking av tollmyndighetenes mulighet for å planlegge kontrollaktivitet og målrette kontrollene mot personer og transportmidler som innebærer en risiko.

Tollmyndighetene er i dag til stede på grensen, flyplasser, tollagerområder, losseplasser mv. for å observere trafikken og gjennomføre kontroll. For å bedre muligheten for god kontrollutvelgelse er ofte verken tjenestemenn eller eventuelt transportmiddel uniformerte, såkalt skjult observasjon. Departementet foreslår å lovfeste adgangen til å bruke skjult observasjon som et virkemiddel i grensekontrollen, samt at det ved slik skjult observasjon også skal være adgang til å benytte elektroniske hjelpemidler. Kamera- og billedopptak skal bare brukes når dette er varslet ved skilting, slik personopplysningsloven krever.

Risikoanalyser som er gjennomført de siste årene, tilsier et behov for å styrke kontrollen med ufortollede varer innenfor tollområdet. Varer kan sendes ufortollet til et angitt bestemmelsessted i tollområdet etter reglene om forpassing eller transittering. Ved lossing av ufortollede varer før angitt bestemmelsessted, kan det unndras toll- og avgiftsplikt på varene. Bruk av tekniske virkemidler som peil av transportmidler eller sporing av varer som sendes ufortollet vil kunne forebygge og avdekke toll- og avgiftsunndragelser, når det disponeres over ufortollede varer i tollområdet. Det vil særlig være hensiktsmessig med bruk av elektronisk sporing og peil ved innførsel av høyt beskattede varer som tobakk og alkohol. Departementet foreslår her en slik adgang.

3. Gjeldende rett

3.1 Informasjonsinnhenting

Plikt til å gi informasjon

Toll- og avgiftslovgivingen har en rekke bestemmelser som pålegger plikt til å gi opplysninger til tollmyndighetene i tilknytning til vareførselen. Plikten til å gi opplysninger omfatter opplysninger om avsender, mottaker, transportør, passasjerlister, besetningslister mv. Både virksomheter og personer kan ha slik opplysningsplikt.

Kapittel 3 i tolloven og tilsvarende kapittel i tollforskriften regulerer varslings-, melde- og fremleggelsesplikt. Kapittel 4 i tolloven og tollforskriften regulerer opplysningsplikten når varene er ankommet til landet (deklarasjonsplikten). Deklareringen skjer i hovedsak elektronisk i TVINN (Tollvesenets Informasjonssystem med Næringslivet). TVINN er et elektronisk saksbehandlingssystem.

Tolloven § 12-1a fastsetter at den som har plikt til å gi opplysninger etter tolloven også har en plikt til å bidra til at spørsmål om tollskyld i rett tid blir klarlagt og

oppfylt. Bestemmelsen pålegger også et ansvar for å gjøre tollmyndighetene oppmerksom på feil ved tollekspedisjonen.

I tolloven § 12-2 er det gitt regler om andre offentlige myndigheters opplysningsplikt. Offentlige myndigheter, innretninger og tjenestepersonell plikter etter krav fra toll- og avgiftsmyndighetene å gi opplysninger som kan ha betydning for deres kontrollvirksomhet. I utgangspunktet viker denne plikten for taushetsplikt som myndigheten er pålagt, men i § 12-2 annet ledd er det gjort unntak fra dette for visse myndigheter, slik at opplysninger i nærmere bestemte tilfeller skal gis uten hinder av taushetsplikten.

Kontrollbestemmelser

Tolloven kapittel 13 har alminnelige bestemmelser om tollkontroll. Tolloven § 13-1 har bestemmelser om tollmyndighetenes undersøkelsesadgang for å bringe på det rene om en vare søkes unndratt tollmyndighetenes kontroll. Det kan blant annet foretas undersøkelser på person, jf. første ledd bokstav e. Det kan foretas såkalt inngripende undersøkelser på personer, det vil si avkledning og besiktigelse inn til undertøy. Ved mistanke om at den kontrollerte skjuler varer i kroppen kan vedkommende anmodes om å avgi urinprøve eller lignende. Dersom den kontrollerte nekter kan tollmyndighetene anmode påtalemyndigheten om å foreta slik undersøkelse eller innvendig kontroll etter straffeprosesslovens regler.

Tolloven § 13-3 har nærmere bestemmelser om kontroll med vareførselen. Etter første ledd kan tollmyndighetene blant annet stanse og fysisk undersøke fartøy og luftfartøy, samt ethvert transportmiddel og vareførsel som er på vei til eller fra tollområdet. Etter annet ledd kan tollmyndighetene treffe de tiltak som anses nødvendige for å gjennomføre kontrollen. I tollforskriften § 13-3-1 er det gitt bestemmelser om adgang til å undersøke transportmiddelet og bagasje i transportmiddelet med blant annet søk med hund.

Tolloven § 13-4 har regler om kontroll hos virksomheter. Etter bestemmelsen kan toll- og avgiftsmyndighetene kontrollere riktigheten av dokumenter, erklæringer eller andre opplysninger som pliktes gitt etter tolloven, og å foreta undersøkelse hos den opplysningspliktiges bedriftslokaler. Ved gjennomsyn av virksomhetens arkiver kan tollmyndighetene foreta kopiering til datalagringsmedium, og det skal gis innsyn i og utleveres registrerte regnskapsopplysninger, regnskapsmateriale, kontrakter, korrespondanse, styre og forhandlingsprotokoller, og andre dokumenter av betydning for kontrollen. Opplysninger om personer som er knyttet til virksomheten kan være gjengitt i rapporter eller vedtak.

Tolloven § 13-7 har bestemmelser om at enhver som er stanset i tollkontroll plikter å gi opplysninger og yte den hjelp som tollmyndighetene finner nødvendig for å gjennomføre kontrollen. I medhold av § 13-7 annet ledd er det i tollforskriften § 13-7-1 gitt bestemmelser om at den kontrollerte har plikt til å oppgi personalia dersom det kreves. Etter tollforskriften § 13-7-2 kan tollmyndighetene kreve at transportselskap gir opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre kontrollen av passasjerer som ferdes til eller fra tollområdet med selskapets transportmidler. Dette omfatter blant annet opplysninger om passasjerer som er registrert i transportselskapets bookingregister.

3.2 Personopplysningsloven

Lov 14. april 2000 om behandling av personopplysninger (Personopplysningsloven) stiller nærmere krav til behandling av personopplysninger. Formålet med loven er å beskytte den enkelte mot at personvernet blir krenket gjennom behandling av personopplysninger.

Som personopplysninger anses opplysninger og vurderinger som kan knyttes til enkeltpersoner, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 1. Behandling er enhver bruk av personopplysninger, som for eksempel innsamling, registrering, sammenstilling, lagring, utlevering eller en kombinasjon av disse, jf § 2 nr. 2.

Etter personopplysningsloven § 8 kan behandling av personopplysninger bare skje dersom den registrerte har samtykket i behandlingen, hvis den er fastsatt i lov eller dersom ett av nødvendighetskriteriene i bestemmelsen bokstav a til f er oppfylt. Sensitive personopplysninger kan bare behandles om ett av vilkårene i § 8 er oppfylt og ett av vilkårene i lovens § 9 første ledd bokstavene a til h er oppfylt. Sensitive personopplysninger er en praktisk fellesbetegnelse for særlig følsomme opplysninger som har et særskilt vern, og omfatter blant annet opplysninger om rasemessig eller etnisk bakgrunn eller om at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling, jf. lovens § 2 nr. 8.

Behandlingsgrunnlagene for sensitive personopplysninger etter § 9 er etter ordlyden langt på vei samsvarende med de som følger av § 8, herunder at det foreligger samtykke eller at det er fastsatt i lov.

Personopplysningsloven § 33 har bestemmelser om når behandling av personopplysninger krever konsesjon fra Datatilsynet. Etter første ledd er det konsesjonsplikt for behandling av sensitive personopplysninger. Etter annet ledd er behandling av personopplysninger som ikke er sensitive også konsesjonspliktig dersom behandlingen åpenbart vil krenke tungtveiende interesser. I forarbeidene er behandling av personopplysninger til kontrollformål eller sammenkobling av en

større mengde personopplysninger nevnt som eksempler. Etter § 33 fjerde ledd er det gjort unntak fra kravet til konsesjon etter første og annet ledd, for organ for stat eller kommune når behandlingen har hjemmel i lov.

4. Departementets vurderinger og forslag

4.1 Innledning

Trafikk- og vareførselsvolumet tilsier at det er viktig at gjennomføring av toll- og avgiftskontroller må gjøres etter en målrettet og effektiv objektutvelgelse. Dette er særlig viktig i grensekontrollen, men gjelder også etterfølgende økonomiske kontroller. Hensikten er ikke bare å avdekke ulovlig vareførsel og toll- og avgiftsunndragelser, men også at den lovlydig reisende, importører, eksportører og toll- og avgiftsbetalere i minst mulig grad skal belastes med kontroll. Med dette som utgangspunkt foreslår departementet her nye lovbestemmelser for å styrke utvelgelsen av objekter for kontroll.

For det første foreslår departementet en ny lovbestemmelse som hjemler en adgang for tollmyndighetene til å ha og bruke kontrollstøttesystemer som inneholder personopplysninger, herunder sensitive personopplysninger. Bestemmelsen vil erstatte konsesjon som rettslig grunnlag, jf. personopplysningsloven § 33 fjerde ledd. Departementet foreslår også at det skal være adgang til å sammenstille opplysninger fra tollmyndighetenes ulike elektroniske systemer og registre.

Videre er det behov for klare lovhjemler som tillater nye metoder for innsamling og bruk av opplysninger. Ved planlegging, målretting og gjennomføring av kontroller er det viktig at tollmyndighetene kan registrere ikke-verifiserte opplysninger fra tredjeparter, samt at tollmyndighetene i forbindelse med grensekontrollen og kontrollen av vareførselen skal kunne bruke elektroniske virkemidler som for eksempel kameraovervåking (elektronisk tilstedeværelse) og peiling av vareforsendelser. Fordi omfanget av den grensekryssende trafikken og vareførselen er meget stor, blir bruk av teknologi i kontrollvirksomheten stadig viktigere. For å unngå å belaste den legale trafikken, og for å kunne utnytte kontrollressursene best mulig, er det derfor nødvendig å ta i bruk nye virkemidler som bedre kan sikre at kontrollen er rettet mot identifiserte risikoområder og risikoobjekter.

4.2 Planlegging, målretting og gjennomføring av kontroll

Kontrollstøttesystemer

Tollmyndighetene har i dag konsesjon fra Datatilsynet til å behandle sensitive opplysninger i kontrollstøttesystemene som nevnt foran. Registerne brukes i

forbindelse med utvelgelse av personer og virksomheter for kontroll for å hindre ulovlig vareførsel og avdekke toll- og avgiftsunndragelser. Tollmyndighetene registrerer også analyser av sammensetningen av varer og kjemiske substanser, herunder resultatene av disse. Opplysningene i sistnevnte register brukes i tillegg som bevis i straffesaker.

Sensitive opplysninger som registreres i disse systemene vil i hovedsak gjelde mistanke om overtredelser og konstatering av overtredelser av toll- og avgiftsregelverket, og annet regelverk toll- og avgiftsmyndighetene forvalter. I punkt 2 foran framgår nærmere hvilke opplysninger registrene inneholder.

Bakgrunnen for lovforslaget er at det etter Datatilsynets oppfatning er tvilsomt om tolloven i tilstrekkelig grad hjemler registreringen og bruken av sensitive personopplysninger i registrene. For å kunne ha kontrollstøttesystemer som inneholder sensitive opplysninger etter at konsesjonene utløper, foreslår derfor departementet å fastsette en bestemmelse i tolloven som klart hjemler registrering og lagring av sensitive opplysninger i forbindelse med tollmyndighetenes planlegging, målretting og gjennomføring av kontroller.

Tollovgivningen angir hvilke opplysninger tollmyndighetene har adgang til å innhente og motta i forbindelse med sin kontrollvirksomhet. I den grad de opplysninger som innhentes og mottas er av ikke-sensitiv karakter er det etter gjeldende rett anledning til å registrere disse i tollmyndighetenes kontrollstøttesystemer. I utgangspunktet er det således ikke påkrevd å innføre en egen hjemmel til å registrere og bruke ikke-sensitive personopplysninger i tollmyndighetenes kontrollstøttesystemer. For å tydeliggjøre tollmyndighetenes adgang til å innhente og bruke ikke-sensitive personopplysninger i forbindelse med planlegging, målretting og gjennomføring av kontroller, har departementet kommet til at det vil være hensiktsmessig å foreslå en bestemmelse som også omfatter *ikke-sensitive* opplysninger.

Departementet er videre av den oppfatning at det er lite hensiktsmessig å foreslå en bestemmelse som er knyttet konkret opp mot de nåværende kontrollstøttesystemene. Tollmyndighetene vil forbedre og forandre sine kontrollstøttesystemer i takt med utviklingen, og hvilke opplysninger det vil være relevant å registrere for å identifisere kontrollobjekter og målrette kontroller kan endre seg med tiden. Det er derfor behov for en bestemmelse som tar hensyn til dette.

I bestemmelsen som forslås gis en adgang for tollmyndighetene til å registrere, lagre og sammenstille personopplysninger, herunder sensitive personopplysninger for planlegging målretting og gjennomføring av kontroll. Aktuelle ikke-sensitive

opplysninger vil være navn, foto, fødselsnummer, fremmedkontrollnummer, nasjonalitet, nasjonal tilknytning, passnummer, organisasjonsnummer, familieforhold, kontakter, resultatet av undersøkelser av varer og substanser osv. Dette er opplysninger som registreres i dagens kontrollstøttesystemer. Videre kan det være aktuelt å registrere utenlandske betalingskort. Det er tollmyndighetenes erfaring at slike kort ofte brukes i forbindelse med ulike former for kriminalitet, for eksempel varekjøp som man ønsker å unndra tollmyndighetenes kontroll. Når tollmyndighetene avdekker slike kort i kontroller der det avdekkes ulovlig vareførsel eller avgiftsunndragelse, vil det være aktuelt å registrere slike kort, slik det gjøres i dag. Avgjørende for om opplysninger som ikke er av sensitiv karakter skal registreres, vil være om opplysningene til enhver tid anses å være av betydning for utøvelsen av tollmyndighetenes kontrollvirksomhet.

Tollmyndighetenes behov for å registrere sensitive personopplysninger, vil hovedsakelig omfatte opplysninger knyttet til mistanke om straffbare lovovertrедelser og konstaterte straffbare lovovertrедelser av toll- og avgiftsregelverket, eller overtrедelser av annet regelverk som tollmyndighetene har ansvar for å kontrollere. Dette er opplysninger som er helt sentrale for planleggingen og målrettingen av nye kontroller. Sensitive opplysninger som eksempelvis helseforhold eller religiøs oppfatning vil tollmyndighetene i utgangspunktet verken ha behov for eller ønske om å registrere. Denne typen sensitive personopplysninger er derfor som den altoverveiende hovedregel ikke tenkt at skal registreres med hjemmel i bestemmelsen som foreslås her. Helt unntaksvis kan det imidlertid tenkes at særlige forhold kan tale for registrering av helseforhold. Eksempel på dette kan være innførsel av medisinsk cannabis eller dersom psykisk sykdom tilsier at det ut i fra tjenestemenns sikkerhet er nødvendig å ta forhåndsregler ved kontrollgjennomføringen. Dette må imidlertid forbeholdes de helt spesielle tilfellene hvor dette fremstår som nødvendig for tollmyndighetenes arbeid.

Tollmyndighetene har utarbeidet retningslinjer og håndbøker for hvilke kontrollopplysninger det er hensiktsmessig å registrere i kontrollsammenheng, samt når opplysningene skal slettes. Føringene for sletting av opplysninger er i tråd med kravene i personopplysningsloven.

Det vises til forslag til ny § 13-11 første ledd i tolloven.

Sammenstilling av opplysninger fra tollmyndighetenes systemer

I tillegg til kontrollstøttesystemene som brukes i forbindelse med planlegging, målretting og gjennomføring av kontroll, har tollmyndighetene en rekke andre datasystemer med opplysninger som er gitt i forbindelse med vareførselen og toll-

og avgiftsfastsettelsen. Eksempelvis deklarasjonssystemet TVINN, avgiftsfastsettelsessystemet AFS og transitteringssystemet TET/NCTS. Disse inneholder blant annet opplysninger om toll- og avgiftssubjekter, transportører, varetyper, varer som er ført inn til tollområdet ufortollet mv. Videre vil forslaget nedenfor i punkt 4.3 om at tollmyndighetene kan ta i bruk kamerasystemer som identifiserer grensekryssende kjøretøy kreve at opplysningene fra observasjonene registreres og lagres.

Opplysninger i tollmyndighetenes datasystemer gjennomgås for det meste manuelt av tjenestemenn ved analyse- og etterretningsavdelingene for å trekke ut relevante opplysninger for kontrollformål. Opplysningene registreres manuelt i tollmyndighetenes kontrollstøttesystemer.

Dette er en tungvint måte å arbeide på, og krever store ressurser. Dersom tollmyndighetene i forbindelse med planleggingen, målrettingen og gjennomføringen av kontroller gis adgang til å sammenstille opplysninger fra sine ulike datasystemer elektronisk, vil det styrke mulighetene for å systematisere opplysningene og gi en bedre oversikt over den grensekryssende trafikken. En mulighet til å gjennomføre elektroniske sammenstillinger, uttrekk og risikovurderinger vil i vesentlig grad bidra til en mer effektiv tollkontroll. Det foreslås at tollmyndighetene elektronisk kan innhente og sammenstille opplysninger fra andre datasystemer tollmyndighetene bruker. Elektronisk sammenstilling vil være basert på enkelt søk, og det vil kunne være forskjellige registre og systemer som sammenstilles fra gang til gang.

Tollmyndighetene har strenge interne retningslinjer knyttet til informasjonssikkerhet. Retningslinjene må være oppfylt, før det igangsettes elektroniske sammenstillinger i henhold til forslaget her. Det skal også vurderes om det er behov for å fastsette nærmere regler i forskrift, herunder om noe av innholdet i retningslinjene bør reguleres i forskrift. Departementet foreslår derfor en bestemmelse om at nærmere regler kan fastsettes i forskrift.

Det vises til forslag til tolloven ny § 13-11 første ledd og fjerde ledd.

Ikke-verifiserte opplysninger

For å videreføre tollmyndighetenes arbeid med innsamling og systematisering av informasjon for å velge ut objekter for kontroll, foreslår departementet en bestemmelse som tydeliggjør at tollmyndighetene kan registrere og bruke ikke-verifiserte opplysninger om personer og virksomheter som mottas fra ulike tredjeparter, i sine kontrollstøttesystemer. Adgangen til å registrere ikke-verifiserte opplysninger skal også gjelde såkalte sensitive opplysninger, som for eksempel

mistanke om straffbare forhold. Det er særlig hensynet til å styrke og målrette kontrollene mot smugling av ulovlige og regulerte varer, for eksempel narkotika, som begrunner dette forslaget. Denne formen for kriminalitet er ofte organisert, og vanskelig å avdekke.

Tollmyndighetene registrerer og bruker ikke-verifiserte opplysninger basert på egne observasjoner og etter tips fra ulike tredjeparter. Departementet foreslår å lovfeste tollmyndighetenes adgang til også å kunne registrere ikke-verifiserte opplysninger. Aktuelle tredjeparter vil først og fremst være andre myndigheter som Skatteetaten, politi og påtalemyndighet, samt andre lands tollmyndigheter. Departementet foreslår at adgangen også skal gjelde ikke-verifiserte opplysninger som mottas fra privatpersoner. Opplysninger fra privatpersoner kan være av stor betydning for å avdekke forsøk på smugling eller toll- og avgiftsunndragelser.

Innsamling av informasjon for å finne fram til kontrollobjekter vil i en innledende fase ofte basere seg på opplysninger som ikke kan verifiseres. Opplysningene må så undersøkes nærmere. Når tollmyndighetene registrerer ikke-verifiserte opplysninger, klassifiserer disse etter antatt sannhetsinnhold. Dersom nærmere undersøkelser og analyser viser at det er grunn til å feste lit til opplysningene, vil tollmyndighetene kunne arbeide videre med disse, med sikte på kontroll. Viser det seg at opplysningene ikke har noen verdi, eller at de er feilaktige skal opplysningene slettes. Den samme framgangsmåte skal benyttes ved registrering av ikke-verifiserte opplysninger som mottas fra tredjemenn, slik departementet nå foreslår skal kunne gjøres.

Personvern hensyn kan tale i mot en adgang til å registrere og bruke ikke-verifiserte opplysninger, herunder sensitive, om *personer* mottatt fra ulike tredjeparter, fordi grunnlaget for opplysningene kan være usikkert eller baserer seg på misforståelser. Det vil kunne være en større fare for dette når opplysninger kommer fra privatpersoner, enn når opplysningene kommer fra andre offentlige myndigheter. Eksempelvis vil etterretningsopplysninger andre offentlige myndigheter eller andre lands tollmyndigheter ofte være basert på grundige undersøkelser eller kvalifisert mistanke.

Hensynet til personvernet tilsier at opplysninger generelt ikke skal lagres lenger enn det som nødvendig ut fra formålet med opplysningene. Behovet for hvor lenge en opplysning (herunder ikke-verifiserte opplysninger) skal kunne lagres, vil kunne variere. Tollmyndighetene vil måtte slette ikke-verifiserte opplysninger raskere enn verifiserte opplysninger, dersom det ikke blir registrert nye opplysninger som understøtter de ikke-verifiserte opplysningene.

Utgangspunktet for når en opplysning skal slettes, vil være at dette må vurderes ut fra hva opplysningene skal brukes til. Det må tas konkret stilling til nødvendigheten eller verdien av å beholde de enkelte opplysninger. Dette kan illustreres med et eksempel. I utgangspunktet vil det ikke være nødvendig å registrere en mistanke om at en innreisende fra et bestemt land er prostituert. Opplysningen har i utgangspunktet ingen relevans for tollmyndighetenes arbeidsoppgaver. På den annen side kan dette være en relevant opplysning dersom tollmyndighetene ser en trend hvor prostituerte fra et spesielt land smugler narkotika innvendig. I et slikt tilfelle vil det være relevant å registrere opplysningen en periode. Tollmyndighetene har interne retningslinjer for gjennomgang av sine systemer og registre med tanke på å slette opplysninger som ikke lenger er nødvendige eller relevante. Sletting skjer både manuelt og automatisk etter gitte kriterier. Retningslinjene er i tråd med personopplysningsloven. Departementet forutsetter at tollmyndighetene, etter en eventuell vedtagelse av forslaget her, foretar en grundig gjennomgang av hvor lenge det er behov for å lagre ikke-verifiserte opplysninger fra tredjemenn.

Videre forutsetter departementet at nærmere bestemmelser som konkretiserer retningslinjene for sletting av opplysninger blir fastsatt i forskrift.

I forslaget til lovtekst omtales opplysninger fra "privatpersoner" som opplysninger fra "anonyme".

Departementet viser til forslag til ny § 13-11 annet ledd i tolloven.

Resultater av analyser av varer og substanser - lagringstid

Det følger av personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav e og § 28 første ledd at opplysninger bare skal lagres så lenge som formålet tilsier. Resultater av analyser av varer og substanser som i dag registreres i et eget register, brukes i tillegg til kontrollformål, som bevismateriale i straffesaker. Dette er ofte kompliserte saker der etterforskningen kan gå over flere år. Resultatene av analysene vil bl.a. slå fast om det dreier seg om en ulovlig eller regulert vare eller substans. Opplysningene vil ofte være knyttet til personer og vil ofte dreie seg om mistanke knyttet til et straffbart forhold, for eksempel smugling av narkotika. Dette er sensitive opplysninger. Departementet forslår på denne bakgrunn en særskilt bestemmelse som tillater lagring av opplysninger knyttet til resultatene av analyser av varer og substanser relatert til personer, i inntil 5 år, eller fram til rettskraftig dom foreligger.

Tollmyndighetene må sørge for systemer som sikrer at opplysninger slettes i tråd med forslaget.

Det vises til forslag til ny § 13-11 tredje ledd i tolloven.

4.3 Observasjoner av vareførselen

Innledning

En av tollmyndighetenes hovedoppgaver er å føre kontroll med vareførselen til og fra tollområdet, herunder at gjeldende bestemmelser om vareførselen er overholdt. Foran er det vist til at økt grensekryssende trafikk og mer organisert kriminalitet har gjort toll- og avgiftsmyndighetenes kontrolloppgaver i grenseområdene vanskeligere. Dette gjelder særlig for den grensekryssende trafikken som kommer til tollområdet med kjøretøy fra Sverige, Finland og Russland. Det er ikke ønskelig at kontrollen skal ramme tilfeldig, eller ramme den lovlige varetrafikken. Det er den ulovlige vareførselen som skal oppdages og stanses. Dette krever planlegging, kartlegging og informasjonsbehandling. Etter departementets vurdering er det i denne sammenheng behov for nye kontrollvirkemidler, og da først og fremst elektroniske kontrollvirkemidler. En adgang til å benytte elektroniske hjelpemidler i dette arbeidet vil etter departementets oppfatning være en avgjørende forutsetning for en effektiv og hensiktsmessig tollkontroll. Elektronisk innhenting av kontrollopplysninger vil bidra til å målrette kontrollen på en måte som ellers ikke ville ha vært mulig.

Skjult observasjon

I henhold til tolloven § 1-5 bokstav c skal tollmyndighetene føre kontroll med vareførselen til og fra tollområdet. Tollovens § 13-1 første ledd sier at tollmyndighetene kan foreta undersøkelser i nærmere bestemte områder for å bringe på det rene om en vare søkes unndratt tollmyndighetenes kontroll. Tolloven § 13-2 omhandler tollmyndighetenes rett til uhindret adgang utendørs langs kysten, i havneområder, til jernbanelinjen med tilhørende stasjonsområder, til flyplasser og andre områder på grensen. Tolloven § 13-3 gir tollmyndighetene rett til å stanse og undersøke vareførsel og transportmidler på steder som nevnes i § 13-2 og tolloven § 13-5 gir tollmyndighetene rett til uhindret adgang og kontroll med tollager.

Det er i dag praksis for at tollmyndighetene som ledd i tollkontrollen er til stede på disse områdene i sivil. Eksempelvis holder tollmyndighetene et tollager eller en losseplass under oppsikt over tid, eller de følger etter en bil eller en varetransport i sivil. Slik skjult observasjon foregår som hovedregel når tollmyndighetene allerede har indikasjoner på at det skjer overtredelser av reglene for vareførsel. Dette kan eksempelvis være ulovlig varetransport eller at det mistenkes ulovlig salg av avgiftsfrie sigaretter eller alkohol og lignende fra et fartøy som ligger til kai. Videre benytter ofte tollmyndigheten i dag skjult observasjon i ankomsthaller på fly- og ferge-terminaler. Ansatte er bl.a. trent på å tolke kroppsspråk for utplukk av aktuelle kontrollobjekt.

Departementet foreslår å tydeliggjøre tollmyndighetenes adgang til bruk av skjult observasjon i kontrollen med vareførselen til og fra tollområdet. Det foreslås på denne bakgrunn en egen bestemmelse om tollmyndighetenes adgang til å bruke skjult observasjon for å forhindre toll- og avgiftsunndragelser og sikre vareførselen.

Som det framgår nedenfor foreslår departementet at tollmyndighetene skal få adgang til å benytte kameraovervåking, jf. forslag til ny § 13-10 tredje ledd i tolloven. I grenseområder, og områder hvor lossing og lasting foregår eller antas å ha foregått, hvor slik kameraovervåking er varslet i henhold til personopplysningsloven § 40, vil det også være adgang til å benytte seg av kamera- og billedopptak i forbindelse med skjult observasjon.

Det vises til forslag til tolloven ny § 13-10 første ledd.

Elektroniske hjelpemidler

Risikoanalyser gjennomført av toll- og avgiftsmyndighetene de siste årene, viser et stort behov for å styrke kontrollen med ulovlige og ufortollete varer. Behovet gjør seg spesielt gjeldende for høyt beskattede varer som alkohol og tobakk og i arbeidet med å hindre og avdekke innførsel av narkotika. I lys av den økningen i den grensekryssende trafikken og varestrømmen inn til Norge de senere år, er tollmyndighetene etter departementets vurdering avhengig av å kunne ta i bruk nye virkemidler for å kunne gjennomføre en effektiv tollkontroll. I tillegg til adgang til kameraovervåking, som foreslås nedenfor, har tollmyndighetene et behov for å ta i bruk også andre elektroniske hjelpemidler.

Varer kan sendes ufortollet til sted i tollområdet etter reglene om forpassing og transittering, jf. tolloven §§ 4-21 og 4-22. Dette innebærer at fastsettelse og beregning av pliktig toll og avgifter (tollekspedering) utsettes til varene er ankommet et nærmere angitt sted. Ved forpassing og transittering kan det unndras pliktig toll og avgifter på varer ved ureglementert lossing av ufortollete varer før ankomststedet.

Et egnet virkemiddel for å styrke kontrollen med ufortollet vare, kan være teknisk sporing av enkelte varetyper frem til angitt bestemmelsessted. Ureglementert lossing av varer før ankomst vil da kunne avdekkes. Et annet virkemiddel som kan tenkes innført, er teknisk peiling av kjøretøy. Det er i dag et krav om bruk av teknisk peiling av visse fartøy, som skip, som ankommer tollområdet. Kystverket er da ansvarlig myndighet, men tollmyndighetene har direkte tilgang til overvåkingssystemene og kan følge skipstrafikken.

Teknisk peiling av kjøretøy innebærer plassering av elektronisk sender på et objekt slik at objektets bevegelser kan følges. Senderen eller peilen sender ut elektroniske

signaler som registreres hos mottakeren. Det kan også lagres posisjonsdata som senere kan leses av. Med forslaget er det tenkt at slikt utstyr skal kunne plasseres på kjøretøy eller varer, men ikke på personer eller håndbagasje. Det vil kun være adgang til å bruke dette virkemidlet når kontrollen ligger innenfor tollmyndighetenes alminnelige oppgaver etter tolloven § 1-5.

Ved sending av ufortollet vare ved forpassing etter tolloven § 4-21 og transittering etter § 4-22, framgår det av begge bestemmelsers annet ledd at departementet kan gi forskrifter om ordningen. Forskriftsbestemmelser er gitt i forskrift 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel (tollforskriften) §§ 4-21-1, 4-22-1 og 4-22-2. Om det vedtas en bestemmelse om adgang til bruk av elektroniske hjelpemidler i kontrollen med vareførselen slik departementet foreslår, må det vurderes om krav om bruk av sporing av varer eller peil av transportmiddel, skal fremgå i forskriftsbestemmelsene til tolloven §§ 4-21 og 4-22.

Ved bruk av sporing av varer og peil av transportmidler, samt bruk av eventuelle andre tekniske hjelpemidler, vil det være behov for å utarbeide nærmere bestemmelser om bruk av hjelpemidlene i forskrift og retningslinjer. Hjemmel til å utarbeide forskriftsbestemmelser er inntatt i bestemmelsen som foreslås her.

Det vises til forslag til tolloven ny § 13-10 annet ledd og femte ledd.

Kameraovervåking

Gjennom et pilotprosjekt med kameraovervåking for kjennemerkegjennkjennning av kjøretøy i tollregion Øst-Norge, jf. punkt 2 foran, har tollmyndighetene sett et betydelig potensial for innsamling og analyse av informasjon som kan brukes til objektutvelgelse for kontroll. Kameraovervåking gir bl.a. tollmyndighetene en oversikt over hvilke kjøretøy som krysser grensen, og til hvilke tidspunkt.

Det aktuelle pilotprosjektet er som det framkommer foran, videreført. Systemet benyttes i dag bare ved operativ kontroll, dvs. når det er tjenestemenn til stede, som umiddelbart kan rykke ut og gjennomføre kontroll dersom det gjennom kameraene oppdages mistenkelig trafikk.

Etter departementets vurdering er det behov for en lovhjemmel som tydeliggjør at kameraovervåking kan brukes som et kontrollvirkemiddel i all grensekontroll, ikke bare i tollregion Øst-Norge som i dag. Kameraovervåking vil, i tillegg til at tollmyndighetene raskere og enklere finne fram til nye kontrollobjekter, gjøre at tollmyndighetene i langt større utstrekning enn i dag vil kunne følge bevegelsene til kjente objekter over grensen, samt enklere kunne avsløre bakmenn.

Et system med kameraovervåking vil også bidra til mer rasjonell bruk av personell. Dagens grensekontroll, krever store menneskelige ressurser til å observere den

grensekryssende trafikken. Tollpersonell som frigjøres fordi man kan benytte kameraovervåking, kan omfordes til analyseoppgaver eller operative oppgaver som kontroll og patruljering i grenseområdene. Kameraovervåking vil styrke tollmyndighetenes målretting av kontroller mot personer og transportmidler på grensen.

Departementet ser at det å registrere grensepasseringer ved bruk av kameraer kan gjøre inngrep i personvernet. Det er likevel slik at reisende generelt må påregne og bli observert ved grensepasseringer. Grensen er et spesielt område, hvor kontroll skal sikre statens sikkerhet, innkreving av toll og avgifter, samt bidra til å bekjempe grensekryssende kriminalitet, herunder smugling. Det må derfor forventes at området kontrolleres enten elektronisk, eller som i dag manuelt ved tilstedeværelse av personell, eventuelt begge deler. Personopplysningsloven § 40 stiller krav om varsel om at kameraovervåking finner sted. Kontroll basert kun på tilstedeværelse av personell er, som allerede nevnt, ressurskrevende, og gir etter departementets vurdering ikke en tilstrekkelig og hensiktsmessig kontroll.

Departementet foreslår på denne bakgrunn en generell bestemmelse som hjemler at tollmyndighetene kan ta i bruk kameraer for å observere den grensekryssende trafikken, herunder på flyplasser, og i områder for lossing eller lasting, samt lager for ufortollede og avgiftspliktige varer. Med tollager menes her lager som er opprettet etter tolloven kapittel IV. Adgang til å bruke kameraer som identifiserer kjøretøy vil omfattes av bestemmelsen.

Det vises til forslag til tolloven ny § 13-10 tredje ledd.

For at observasjoner av den grensekryssende trafikken skal gi grunnlag for vurderinger og analyser av trafikkbildet for å planlegge, målrette og gjennomføre kontroller, er det nødvendig at tollmyndighetene kan lagre opplysningene over noe tid. Behovet for å lagre opplysningene over en tidsperiode gjør seg spesielt gjeldende for å avdekke kriminalitet som begås av organiserte kriminelle miljøer. Tollmyndighetenes erfaringer viser at det har blitt vanskeligere å målrette kontrollene mot slik kriminalitet. Det brukes store ressurser på å føre narkotika og andre ulovlige eller regulerte varer inn til tollområdet. Risikoen for å bli plukket ut til kontroll reduseres ved at tollmyndighetenes rutiner og metoder overvåkes for å velge ut hvor grensekryssingen skal skje og til hvilket tidspunkt. Det benyttes også følgebiler for å sjekke om grensestasjoner er operative mv.

Kameraovervåking vil ikke kunne erstatte manuell kontroll, men kan være et virkemiddel for å optimalisere tollmyndighetenes tilstedeværelse. Det vil videre være mulig å kartlegge trafikken over grenseovergangssteder også i de perioder hvor det ikke er operativ bemanning, for eksempel om natten. Tollmyndighetene vil

også få bedre oversikt over de mindre grenseovergangene, hvor det i dag ikke er mulig å gjøre risikoanalyser over tid, på grunn av få eller ingen kontrollressurser. Ved å benytte kameraovervåking vil ressursbruken kunne styres på en mer rasjonell måte, og effekten av tiltakene som settes inn vil bli større.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at tollmyndighetene skal kunne lagre observasjonene så lenge som anses hensiktsmessig, men ikke lenger enn ett år. Etter departementets vurdering vil dette være en tilstrekkelig lang tidsperiode for at tollmyndighetene skal kunne få god nok oversikt over den grensekryssende trafikken med tanke på å identifisere bestemte trafikkmønstre knyttet til ulovlige og regulerte varer inn til tollområdet.

Selv om formålet med en lagringstid på inntil ett år er å avdekke alvorlig kriminalitet, vil også lovlig reisendes bevegelser bli registrert og lagret. Det kan oppleves som et stort inngrep i personvernet for mange. Inngrepet i personvernet må avveies mot den samfunnsmessige nytteverdien dette kan gi i arbeidet mot organisert kriminalitet. Tollmyndighetenes ansvar med å føre kontroll med vareførselen til tollområdet er en viktig samfunnsoppgave, der en av de høyest prioriterte oppgavene er å bekjempe ulovlig innførsel av narkotika.

Nødvendige forskrifter og retningslinjer må utarbeides og være på plass før en ytterligere bruk av kameraovervåking kan skje. Forslag til hjemmel for å fastsette forskrift er som tidligere nevnt tatt inn i bestemmelsen

Det vises til forslag til tolloven ny § 13-10 fjerde ledd og femte ledd.

4.4 Begrensninger i innsynsretten og informasjonsplikten etter tolloven

Personopplysningslovens § 18 har bestemmelser om innsynsrett knyttet til behandling av personopplysninger. Bestemmelsen pålegger en plikt for en behandlingsansvarlig å gi innsyn til ”enhver” som ber om det og til den ”registrerte”. Rekkevidden av innsynet er ulikt, avhengig av om det er ”enhver” eller den ”registrerte” som ber om innsyn, jf. bestemmelsens første og annet ledd.

Videre har personopplysningslovens §§ 19, 20 og 21 regler om informasjonsplikt til den registrerte. Paragraf 19 har regler om informasjonsplikt når det samles inn opplysninger fra den registrerte, § 20 gjelder når det samles inn informasjon fra andre enn den registrerte, og § 21 gjelder når noen henvender seg til noen på grunnlag av såkalte personprofiler. Personprofiler er et informasjonsmønster der de personer som passer inn i mønsteret antas å ha visse felles kjennetegn mht. behov, preferanser mv., og kan brukes til markedsføringsformål eller for eksempel utvelgelse til kontroll av tollmyndighetene.

Utlevering av opplysninger om personer som brukes som grunnlag for utvelgelse av kontrollobjekter vil kunne skade tollmyndighetenes kontrollvirksomhet. Videre kan det følge av forpliktelser i overenskomst med annen stat om tollsamarbeid at bestemte opplysninger ikke skal utleveres.

Departementet foreslår derfor at det gjøres unntak fra personopplysningslovens regler om innsynsrett og informasjonsplikt overfor den registrerte når det er nødvendig av hensyn til gjennomføringen av tollkontrollen, eller overenskomst med annen stat om tollsamarbeid.

Det vises til forslag til tolloven ny § 13-12.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementets forslag om innføring av nye lovbestemmelser i tolloven har som formål å tilrettelegge for en mer hensiktsmessig og effektiv tollkontroll, hvor moderne metoder for kontroll og overvåking av vareførselen kan tas i bruk. Lovforslagene fører ikke til noen direkte økonomiske konsekvenser. Deler av lovforslaget gir adgang til å ta i bruk elektroniske utstyr i større grad enn det som gjøres i dag, men forutsetter ikke at innkjøp og bruk av utstyr og systemer skal skje umiddelbart.

Departementet kan ikke se at forslagene til lovendringer vil føre til direkte økonomiske besparelser. Det er likevel grunn til å anta at bedre kontrollvirkemidler og metoder vil føre til bedre kontrollresultater. Eksempelvis viser datamateriale fra pilotprosjektet med kjennemerkegjenkjenning (kameraovervåking) i tollregion Øst-Norge en tydelig økning i antall kontroller, antall beslag og beslaglagt mengde for alle registrerte varetyper på de fire små ubetjente grenseovergangene i tollregionen. I pilotperioden var det også tre store narkotikabeslag som ikke ville blitt avdekket uten kjennemerkegjenkjenningssystemet.

Videre legger departementet til grunn at bruk av de foreslåtte elektroniske hjelpemidlene i tollkontrollen vil optimalisere den menneskelige ressursbruken.

Forslaget om å innføre et nytt system som observerer den grensekryssende trafikken og datasystemer som innhenter og sammenstiller opplysninger antas å kunne frigjøre tollpersonell som kan omfordes til mer operativ virksomhet og andre oppgaver i tollmyndighetene. Administrative tiltak for å sørge for at informasjonssikkerheten og internkontrollen for de nye systemene er tilfredsstillende, antas å kunne gjennomføres uten tilsetting av nytt personell.

6. Forslag til lovendringer

Departementet foreslår følgende nye bestemmelser i tolloven kapittel 13 om alminnelige bestemmelser om tollkontroll:

§ 13-10. *Observasjoner av vareførselen*

(1) For å forhindre og avdekke toll- og avgiftsunndragelser og ulovlig vareførsel kan tollmyndighetene foreta skjult observasjon av personer og transportmidler som befinner seg på sted som nevnt i §§ 13-1 til 13-3, samt § 13-5.

(2) Tollmyndighetene kan bruke elektroniske hjelpemidler i kontrollen med vareførselen til og fra tollområdet.

(3) Grensekryssende trafikk, områder hvor lossing eller lasting foregår eller antas å ha foregått og lager for ufortollete og avgiftspliktige varer kan overvåkes av tollmyndighetene ved bruk av kamera- og billedopptak.

(4) Kamera- og billedopptak etter tredje ledd kan lagres så lenge som er hensiktsmessig av hensyn til kontrollen, men ikke lenger enn 1 år.

(5) Departementet kan gi nærmere regler i forskrift.

§ 13-11. *Registrering, lagring og sammenstilling av opplysninger*

(1) Ved planlegging, målretting og gjennomføring av kontroller kan tollmyndighetene registrere, lagre og sammenstille personopplysninger, herunder sensitive opplysninger som nevnt i personopplysningsloven § 2 nr. 8 bokstavene b og c.

(2) Kildene for opplysningene kan være anonyme. Det er ikke krav om at opplysningene er fullstendige og verifiserte.

(3) Opplysninger knyttet til resultatene av analyser av varer og substanser kan lagres i inntil 5 år eller inntil rettskraftig dom foreligger.

(4) Departementet kan gi nærmere regler i forskrift.

§ 13-12. *Begrensninger i innsynsretten og informasjonsplikten*

(1) Når det er nødvendig av hensyn til kontrollen eller følger av forpliktelser i henhold til overenskomst med annen stat, kan den registrertes innsynsrett etter

personopplysningslovens § 18 begrenses til å gjelde faktiske opplysninger om gjennomførte kontroller.

(2) Informasjonsplikt etter personopplysningsloven §§ 19, 20 og 21 gjelder ikke når det er nødvendig av hensyn til kontrollen eller følger av forpliktelser i henhold til overenskomst med annen stat.

7. Ikrafttredelse

Det foreslås at endringene trer i kraft straks.