

Justis- og beredskapsdepartementet

Post boks 8005 Dep
0030 OSLO

NOU 2017:5 En påtalemyndighet for fremtiden – høringsvar

1. Innledende – bakgrunn

Det vises til høringsnotatet av 5. mai 2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet der det bes om innspill til utredningen i NOU 2017:5 En påtalemyndighet for fremtiden (heretter Påtaleanalysen). Med dette følger innspill fra Tolletaten.

En mer effektiv oppfølging og alternative tiltak for å bekjempe kriminalitet på det tollrettslige området har også vært kommentert tidligere. Påtaleanalysen viser også til dette i pkt. 1.5.14 om Tollutvalget og rapporten av 18. mars 2016 med tittel «*Utredning om Tolletaten bør gis etterforsknings- og/eller påtalekompetanse*». Tollutvalget bestod av en arbeidsgruppe med medlemmer fra Tolldirektoratet, Oslo statsadvokatembeter og Øst politidistrikt etter mandat fra Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet. Rapporten er tidligere oversendt Justis- og beredskapsdepartementet, men i denne sammenheng ønsker vi likevel å fremheve noen punkter fra rapporten der utvalget var omforent (se pkt. 2 under).

I forbindelse med utvalgets arbeid med Påtaleanalysen ble Tolldirektoratet også anmodet av utvalgsmedlem Inger Coll om å gi innspill til utvalget. Direktoratets innspill ble sendt i brev av 22. september 2016 og omtales i korthet under i pkt. 3. Brevet kan om ønskelig ettersendes til Justis- og beredskapsdepartementet.

2. Rapporten fra Tollutvalget (Jarland-utvalget)

Arbeidsgruppen skulle utrede oppfølgingen av anmeldte saker fra tollmyndighetene til politiet. I tillegg skulle arbeidsgruppen identifisere eventuelle forbedringer og forbedringspotensialer ved at Tolletaten gis etterforsknings- og/eller påtalekompetanse i denne type saker. Videre skulle de også vurdere andre alternativer for å oppnå forbedringer og forbedringspotensial, herunder bruk av administrative sanksjoner.

Funnene og vurderingene i rapporten knytter seg nært opp til det som omtales i tiltak 17 i Påtaleanalysen, og utfyller tiltaket med ulike alternativer og redegjørelser. Departementet har tidligere fått oversendt rapporten, og det vises til omtalen av denne i Påtaleanalysen pkt. 1.5.14. Som det fremgår var arbeidsgruppen delt i oppfatningen rundt spørsmålet om hvorvidt

Tolletaten burde tildeles begrenset etterforsknings- og/eller påtalekompetanse. Arbeidsgruppen var imidlertid kun delt når det gjaldt vurderingen rundt dette spørsmålet. I rapportens punkt 9 foreslås flere konkrete alternative tiltak til etterforsknings- og/eller påtalekompetanse der arbeidsgruppen var omforent. Rapportens punkt 9 inneholder tiltak som en samlet arbeidsgruppe mente at ville kunne gi en bedre og mer effektiv behandling av kriminalitet på toll- og vareførselsområdet.

For det første tilrår arbeidsgruppen flere tiltak med sikte på å styrke samarbeidet og kommunikasjonen mellom Tolletaten og politiet (pkt. 9.1). For det annet anbefaler arbeidsgruppen opprettelsen av et prøveprosjekt med sikte på å forbedre behandlingen av post- og kurérsaker (pkt. 9.2). For det tredje anbefaler arbeidsgruppen at en vurderer å utvide rammene og anvendelsesområdet for forenklet forelegg (pkt. 9.3). Dernest foreslår arbeidsgruppen tiltak for å styrke behandlingen av beslag og inndragning (pkt. 9.4), samt at Tolletaten kan foreta signalering/identifisering ved funn i grensekontrollen (pkt. 9.5).

3. Innspill til arbeidet med påtaleanalysen

I forbindelse med utvalgets arbeid med Påtaleanalysen ble Tolldirektoratet også anmodet av utvalgsmedlem Inger Coll om å gi innspill til utvalget. Det var ønskelig med en kort oversikt over Tolletatens syn på kriminalitetsbildet, i hvilken grad sakene blir behandlet og fulgt opp av påtalemyndigheten, samt forslag til eventuelle tiltak som vil kunne avhjelpe situasjonen. Videre ble det ønsket Tolletatens syn på hvorvidt Økokrim bør opprettholdes som særorgan, eventuelt med et overordnet nasjonalt faglig ansvar for øko-teamene.

Direktoratet sendte sitt innspill til påtalanalyseutvalget den 22. september 2016, og viste i denne uttalelsen til de synspunkter som Tolletatens arbeidsgruppedeltakere fremhevet i rapporten som er omtalt i pkt. 2 ovenfor.

Tolldirektoratet fremhevdde i denne anledning to konkrete forslag til tiltak, som også var redegjort for i den forrige rapporten. Tolldirektoratets oppfatning er at begge tiltakene vil kunne gi en positiv nettoeffekt på ressursbruk og effektivitet i behandlingen av tollovertredelser. Tiltakene som ble fremhevet var:

- Utvidelse av rammene for forenklet forelegg (se pkt. 5.5.2 i vedlegg 1 til påtaleanalysen, side 243)
- Tolletaten bør tildeles en begrenset etterforsknings- og/eller påtalemyndighet (se pkt. 5.5.7 i vedlegg 1 til påtaleanalysen, side 245)

Tiltakene er i all hovedsak ment å rette seg mot de ulike smuglingstilfellene som er av slik mindre alvorlighetsgrad at de i dag kan avgjøres med vanlig forelegg.

Det understrekes at Tolletaten støtter de grunnleggende hensynene for å beholde enhetspolitiet; det er politiet som er best egnet og utrustet til å motvirke og bekjempe alvorlig kriminalitet. Vi ser imidlertid at flere mindre alvorlige overtredelser går straffet grunnet mangel på ressurser

og nedprioriteringer. Dette er overtredelser som Tolletaten vil kunne behandle som en integrert del av vår virksomhet og saksbehandling, uten at det behøver å gå ut over borgernes rettssikkerhet. Vi mener de foreslåtte tiltakene medfører en naturlig utvidelse av den kompetansen som Tolletaten allerede i dag er tildelt.

4. Kommentarer til de foreslåtte tiltakene i påtaleanalysen

I høringsnotat av 5. mai 2017 fra Justis- og beredskapsdepartementet er det bedt om innspill til de ulike tiltakene i påtaleanalysen foretatt i NOU 2017:5. Tolldirektoratet har i det følgende nedfelt innspill til påtaleanalysens tiltak nummer 16 og 17.

4.1. Tiltak 16

I tiltak nummer 16 er det fremmet et behov for gode datasystemer da en stadig større del av straffesaksbehandlingen forutsettes å skje elektronisk. Tolldirektoratet vil i denne sammenheng bemerke behovet for sikker elektronisk kommunikasjon mellom påtalemyndigheten og kontrolletatene (her tollmyndighetene), i det det utveksles en betydelig mengde informasjon (herunder personopplysninger) mellom politi og kontrolletatene.

4.2. Tiltak 17

Utvidede rammer for forenklet forelegg

I tiltak nummer 17 er det blant annet foreslått å utvide kontrolletatenes rammer for å avgjøre saker med forenklet forelegg. Dette er et tiltak som Tolldirektoratet tidligere har foreslått og redegjort for, det vises særlig til omtalen av dette punktet i rapporten fra Tollutvalget pkt. 9.3 og sammenfatningen av vårt innspill til påtaleanalysen inntatt i pkt. 5.5.2 i vedlegg 1.

Det er vår erfaring at den preventive effekten er størst når sanksjonering skjer i umiddelbar tilknytning til overtredelsen, og tiltaket vil være ressursbesparende da saksbehandling kun vil foregå i én etat. Kortere saksbehandlingstid vil igjen kunne medføre raskere destruksjon av beslaglagte/inndratte varer og lavere lagringskostnader.

Tolldirektoratet foreslår at en heving av mengde- og beløpsgrensene for forenklet forelegg opp til grensene for ordinært forelegg vurderes. Herunder bør det vurderes å innføre en administrativ registreringsordning for vedtatte forenklete forelegg, for å tilrettelegge for vurdering av om gjentakelse skal behandles som ordinær straffesak med sikte på en strengere reaksjon. Det vises i denne forbindelse til NOU 2003:15 «*Fra bot til bedring*» på side 260, hvor utvalget anbefaler de samme tiltak.

Tolldirektoratet mener det også kan være grunn til å vurdere om mindre mengder av restriksjonsbelagte varer som legemidler, narkotika og våpen skal kunne sanksjoneres med forenklet forelegg. Bruk av forenklet forelegg for narkotikaovertrедelser reiser en del prinsipielle problemstillinger, og inngår i den generelle narkotikadebatten. Når det gjelder andre restriksjonsbelagte varer enn narkotika, er betenkelighetene mindre med å senke terskelen for bruk av forenklet forelegg. Det vises for øvrig til at tollmyndighetene i forskrift om

tilvirkning og import av legemidler § 3-2a allerede i en viss utstrekning har anledning til tilbakehold, beslag og destruksjon av legemidler ved personlig import.

Fra den 8. februar 2017 trådte i kraft en forskriftsendring som innebar en dobling av mengde- og verdigrensene for ileggelse av forenklet forelegg. Dette var som følge av et lovarbeid som ble iverksatt før påtaleanalysen var ferdig. Vi mener dette utgjør en positiv utvikling i riktig retning, men at grensene burde settes opp til de som gjelder for alminnelig forelegg for å oppnå større effekt.

Dersom departementene går inn for å utvide rammene for forenklet forelegg, vil dette kreve utarbeidelse av nye instruksjer, opplæring og noe merarbeid for Tolletaten og Statens Innkrevingsentral. Behovet for nye ressurser til dette går vi imidlertid ut i fra vil være relativt begrensede, og vil trolig være innenfor de ressursene man sparer ved å avlaste politiet med disse sakene.

Overføring av sak til forvaltningen etter straffeprosessloven § 71c

I tiltak nummer 17 er det videre foreslått at det bør gis et vidt rom for å benytte den vedtatte hjemmelen i straffeprosessloven § 71c. Paragrafen gir påtalemyndigheten uttrykkelig hjemmel for å henlegge og overføre saken til forvaltningen for behandling av spørsmålet om administrativ sanksjon. Bestemmelsen klargjør at forholdet ikke er endelig avgjort ved påtalemyndighetens henleggelse og avskjærer eventuell tvil om hvorvidt påtalemyndighetens avgjørelse om ikke å forfølge et forhold strafferettslig, må betraktes som en endelig frifinnelse eller domfellelse etter dobbeltforfølgingsforbudet i EMK protokoll 7 artikkel 4.

Verken rettspolitiske hensyn eller fornuftig utnyttelse av tilgjengelige ressurser i så vel de ulike kontrolletatene som hos politi- og påtalemyndighet tilsier at alle overtredelser av de ulike særlovgivningene skal anmeldes og forfølges i straffesporet. Ofte vil en administrativ sanksjonering av en lovovertrедelse være det mest hensiktsmessige utfallet av saken.

Tolldirektoratet understreker imidlertid at normalt vil dette være en vurdering som kontroll- og tilsynsmyndigheter allerede har gjort når beslutning om å anmelde forholdet ble tatt. Denne forutgående vurderingen er også ment å utgjøre et relevant forhold i hensiktsmessighetsvurderingen når påtalemyndighetene vurderer å benytte seg av hjemmelen. Det vises til merknadene til bestemmelsen inntatt i Prop. 62 L (2015-2016) s. 208 fg.

I mange tilfeller vil det være den enkelte etat som er nærmest til å vurdere når en overtrедelse er såpass alvorlig at administrativ sanksjon ikke er egnet. De fleste kontrolletater har gjennom langvarig og fast praksis utviklet interne instruksjer eller veiledere for når en overtrедelse skal anses såpass alvorlig at den burde forfølges i straffesporet. Det bidrar også til å sikre mest mulig likebehandling. Dersom det enkelte politidistrikt skal gis et «vidt rom» til å avgjøre hvorvidt enkelte overtredelser skal sanksjoneres administrativt fremfor å straffeforfølges, vil også dette kunne føre til mer tilfeldige behandlinger av ellers like saker i de ulike distriktene.

I den grad påtalemyndigheten av ulike grunner ser det nødvendig å benytte straffeprosessloven § 71c, er Tolletaten av den formening at avgjørelsen i den enkelte sak bør skje umiddelbart etter at forholdet er anmeldt. Det vil være uheldig av hensyn til lovovertreder og saksgangen for øvrig dersom beslutningen om å sende saken tilbake til administrativ forfølgning benyttes lenge etter at forholdet ble avdekket og anmeldt.

Spesifikt for Tolletatens forvaltningsområde ser vi at det kan få uheldige utfall i saker som avdekkes i grensekontrollen dersom straffeprosessloven § 71c gis et vidt rom for anvendelse. Dette må særlig sees hen til de begrensede sanksjonshjemler tollmyndighetene i dag besitter ved overtredelser avdekket i grensekontrollen. Ulovlig innførsel av varer (smugling) avgjøres i dag vanligvis med forenklet forelegg, ordinært forelegg eller ved dom. Utgangspunktet for disse sanksjonsformene er at det skal ilegges bot for overtredelsen, samt at varene som har vært gjenstand for tollovertredelse skal inndras. Dersom påtalemyndigheten skal gis et vidt rom for å benytte straffeprosessloven § 71c på området for grensekontroll, må det forutsettes at tollmyndighetene i tillegg til å sanksjonere administrativt, gis anledning til å inndra varer som har vært gjenstand for tollovertredelse. I motsatt fall vil en administrativ sanksjon (f. eks. overtredelsesgebyr) medføre at forholdet sanksjoneres mildere enn ved ileggelse av et forenklet forelegg som utstedes for overtredelser av mindre alvorlig art. Slik sanksjonering av tollovertredelser vil dermed miste en del av sin preventive effekt og medføre urimelig forskjellsbehandling.

Avkriminalisering av mindre overtredelser og av saksområder som er perifere i kriminalitetsbekjempelsen
Når det gjelder dette forslaget ønsker vi å presisere at forvaltningen må inkluderes i eventuelt arbeid med å avkriminalisere lovovertrædelser. Det er ofte særlige hensyn på kontrolletatens virksomhetsområde som tilsier at overtredelser må være belagt med straff for å bidra til å sikre en tilstrekkelig grad av etterlevelse.

Begrenset etterforsknings- og påtalekompetanse

Påtaleanalysen inneholder ikke forslag om begrenset etterforsknings- og påtalekompetanse til andre etater. I påtaleanalysens kapittel 14.1.2 er det av utvalget slått fast at de ikke er sammensatt på en slik måte at det har vært naturlig å utrede hvorvidt andre etater skal gis begrenset etterforsknings- og påtalekompetanse. Tolldirektoratet mener likevel at det i tiltak 17 bør medtas forslag om å utrede begrenset etterforsknings- og påtalekompetanse til enkelte kontrolletater.

Tall fra 2013 – 2015 viser at Tolletaten politianmelder over 7000 saker fra grensekontrollen hvert år. Alvorlighetsgraden i de overtredelsene som anmeldes varierer, men de aller fleste sakene er innenfor det som kan avgjøres med et vanlig forelegg. Av de rundt 7000 sakene fra grensekontrollen som Tolletaten politianmelder hvert år, henlegges i overkant av 2000 saker. Det vil si at i gjennomsnitt henlegges i alt ca. 30 prosent av sakene Tolletaten politianmelder.

| År anmeldt | Antall | Dom/påtaleavgjørelse | Henlagt |
|---------------|---------------|----------------------|---------------------|
| 2013 | 7 123 | 5 018 | 2 105 |
| 2014 | 7 305 | 5 120 | 2 185 |
| 2015 | 7 354 | 5 427 | 1 927 |
| SUMMER | 21 782 | 15 565 (71 %) | 6 217 (29 %) |

Av de 2000 sakene som henlegges utgjør post- og kurérsakene den klart største andelen med ca. 75 – 80 prosent. Økning i forsendelser av ulovlige og restriksjonsbelagte varer med post- og kurértrafikk er en strategisk endring/utvikling i kriminell smuglingsvirksomhet. Hvis ikke kontroll- og påtalemyndigheter responderer med økt evne til oppdagelse og straffeforfølgning av denne type smuglingsvirksomhet, mener vi det er en risiko for ytterligere økning for smugling av mindre forsendelser i post- og kurérforsendelser. Det er uheldig dersom myndighetenes arbeid med å bekjempe innførsel av ulovlige og skadelige varer ender uten en effektiv sanksjonering av forholdet. Dette mener vi tilsier at man må vurdere alternative løsninger for å redusere den høye henleggelsesprosenten av slike saker.

Tolldirektoratet viser i denne anledning til det som allerede er redegjort for omkring denne tematikken av Tolletatens representanter i Tollutvalget. Vi mener Tolletaten bør gis etterforsknings- og/eller påtalekompetanse, dog begrenset til de saker som er av en slik lav alvorlighetsgrad at de kan avgjøres med alminnelig forelegg.

I disse sakene er bevisituasjonen som regel såpass klar etter Tolletatens kontrollarbeid, at sakene kan påtaleavgjøres direkte (på stedet), eller det gjenstår kun mindre inngripende etterforskningssteg, som for eksempel gjennomføring av avhør. Grunnleggende hensyn som politisk uavhengig styring av påtalesfunksjonen, vern mot selvinkriminering og rettssikkerhet sikres gjennom modellutforming, domstolsprøving av enkeltsaker, kompetanseheving i Tolletaten og internkontroll. Gevinsten er økt effektivitet i straffesaksbehandlingen ved at flere saker avgjøres på stedet og at færre saker henlegges, samtidig som politiet kan frigjøre ressurser til behandling av øvrige lovovertridelser.

I kapittel 6 i rapporten fra Tollutvalget «*Utredning om Tolletaten bør gis etterforsknings- og/eller påtalekompetanse*» ble det redegjort for fire alternative modeller for gjennomføring av et slikt forslag.

Både Riksadvokatens prioriteringsrundskriv og nærpolitireformen underbygger at det å avgjøre saken på stedet, og i én etat, ansees å være mest ressurseffektivt. I Prop. 62 L (2015-2016) støtter Justis- og Beredskapsdepartementet følgende påstand fremsatt av sanksjonsutvalget i NOU 2003:15 i pkt. 10.5.2.2: «*Kostnadene reduseres (totalt sett) ved at saken normalt bare behandles i én etat (forvaltningen) istedenfor i to eller tre (forvaltningen, politiet/påtalemyndigheten og eventuelt domstolene)*».

De nærmere økonomiske og administrative konsekvenser av et slikt forslag må utredes nærmere, men det forutsetter nødvendigvis enkelte tilpasninger i regelverket, tilsetting av noen

påtalejurister i Tolletaten og noen kompetansehevende tiltak. På en annen side vil det kunne frigjøre ressurser og kapasitet hos politiet, og forhåpentligvis flere vedtatte forelegg som ikke krever etterfølgende oppfølging.

Med hilsen

Pål Hellesylt
avdelingsdirektør

Aud Børset Dellrud
underdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Mottaker(e):
Justis- og beredskapsdepartementet

Kopimottaker(e):
Finansdepartementet