

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Høring – Forslag om nye lovbestemmelser for tollkontroll

1 Innledning

Toll- og avgiftsdirektoratet viser til høringsbrev av 4. februar 2013 med høringsnotat om nye lovbestemmelser for tollkontroll, med svarfrist 12. april 2013.

Innledningsvis vil vi bemerke at det er positivt at departementet foreslår å lovfeste tollmyndighetenes adgang til å registrere, lagre og sammenstille personopplysninger, herunder sensitive og at det også gis klar hjemmel for tollmyndighetens bruk av elektroniske hjelpemidler i kontrolløyemed.

Høringssvaret er utarbeidet etter tilbakemeldinger fra samtlige tollregioner og avdelinger i Toll- og avgiftsdirektoratet. Vi har noen kommentarer til bestemmelsene i lovutkastet som følger nedenfor. Vi har også vurdert ordlyden i bestemmelsene og foreslår noen mindre språklige endringer. Formålet med disse forslagene er å gjøre begrepsbruken i tolloven mer helhetlig. Avslutningsvis foreslår vi i punkt 3 at det implementeres lovhenvvisninger fra særavgiftsloven og motorkjøretøy- og båtavgiftsloven til tolloven §§ 13-11 og 13-12, tilsvarende den lovtekniske løsningen som er valgt med tanke på henvisning til tollmyndighetenes taushetspliktsbestemmelse i tolloven § 12-1.

2 Kommentarer til enkelte bestemmelser

Observasjoner av vareførselen

Ad § 13-10, overskrift

Overskriften kan oppfattes som om bestemmelsen utelukkende gjelder kontroll av varer. Bestemmelsen omfatter imidlertid også andre typer kontroll, herunder observasjon av personer. Overskriften bør hensepeile dette. Vi foreslår derfor å tilføye «mv.» etter overskriften.

I den foreslåtte overskriften brukes det videre «*observasjoner*» i flertallsform. Vi foreslår at det brukes «*observasjon*» i entalls form slik det ellers gjøres i kapittel 13, jf. §§ 13-3, 13-4 og 13-5.

I den foreslåtte overskriften brukes det videre «*vareførselen*» i bestemt form. Vi foreslår at det brukes «*vareførsel*» i ubestemt form slik det ellers gjøres i kapittel 13, jf. § 13-3.

Nytt forslag til overskrift i § 13-10 er etter dette:

§ 13-10. *Observasjon*~~er~~ av *vareførsel*~~en~~ mv.

Ad § 13-10 første ledd

I høringsnotatets omtale av utkastet til § 13-10 første ledd om skjult observasjon fremgår det av nest siste avsnitt, at kamera- og bildeopptak kan benyttes i forbindelse med skjult observasjon betinget av at slik kameraovervåking er varslet i henhold til personopplysningloven § 40. Toll- og avgiftsdirektoratet mener denne formuleringen er uheldig. Dersom skjult observasjon med bruk av kamera- eller bildeopptak skal varsles, blir observasjonen ikke lengre skjult. Et krav om varsel om skjult observasjon blir derfor både ulogisk, inkonsistent og ikke i samsvar med faglige normer.

Personopplysningloven § 40 oppstiller et krav om varsel av fjernsynsovervåking i tilfeller hvor dette, i følge § 36 er "vedvarende eller gjentatt personovervåking" eller "fastmontert". Vi forutsetter derfor at kameraovervåking som er i bruk midlertidig ved spaning uansett ikke vil omfattes av personopplysningloven kapittel VII om kameraovervåking. Det er ønskelig at en slik presisering fremgår av forarbeidene.

Skjult observasjon er et svært viktig virkemiddel for å gjøre utvelgelsen av kontrollobjekter så målrettet som mulig. Skjult observasjon med den hensikt å velge ut aktuelle kontrollobjekter kan etter vår mening ikke alltid begrunnes i de samme hensyn som selve kontrollen. Vi mener at det kan være behov for å utføre slik observasjon i noe tid før selve kontrollgjennomføringen, også på andre steder eller i andre sammenhenger enn det som fremgår av utkastet, for eksempel mot aktuelle virksomheter og adresser. Toll- og avgiftsdirektoratet foreslår derfor at det i bestemmelsen i § 13-10 første ledd tilføyes: « ~~samt~~ og § 13-5, samt annet sted i sammenheng med overtredelse eller forsøk på overtredelse av tolloven § 16-2.»

Vi foreslår videre at «*forhindre*» erstattes med «*hindre*» slik det ellers gjøres i tolloven, jf. bl.a. § 9-1 første ledd, § 12-1 første og andre ledd, § 10-5 tredje ledd, § 12-3 andre ledd, § 14-8 første ledd, § 16-2 tredje ledd og § 16-6 andre ledd.

Nytt forslag til § 13-10 første ledd er etter dette:

(1) For å ~~for~~hindre 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~~ og § 13-5, samt annet sted i sammenheng med overtredelse eller forsøk på overtredelse av tolloven § 16-2.

Ad § 13-10 annet ledd

I høringsnotatets s. 19 annet avsnitt er forskriftsfullmakten omtalt i forbindelse med forslaget til § 13-10 annet ledd. Vi forstår det slik at fullmakten skal omtale vilkår for bruk og ikke krav om bruk, slik det står i teksten.

Ad § 13-10 tredje ledd

I omtalen av kameraovervåkning er det ønskelig med en presisering av at kontroll av årsavgift og utsatt grensekontroll ved hjelp av mobile/håndholdte enheter tilknyttet kjennemerkegenkjenningssystemet ikke behøver å varsles/skiltes. Ved at slike kontroller varsles/skiltes mener Toll- og avgiftsdirektoratet at muligheten for å unndra seg kontroll øker.

Toll- og avgiftsdirektoratet foreslår at departementet i forarbeidene presiserer at kravet om varsling av kameraopptak vil være oppfylt når det varsles ved grensepassering, også om det foretas av transportmiddel som er underveis til eller fra tollområdet, uten ytterligere skilting. Med grensekryssende trafikk forstår vi også transport som nevnt i tolloven § 13-3 bokstav b, som gir tollmyndighetene hjemmel til å stanse og undersøke ethvert annet transportmiddel som er underveis til eller fra grensen for tollområdet. Denne hjemmelen innebærer at tollmyndighetene kan gjennomføre kontroll av grensekryssende trafikk på et senere tidspunkt og lenger inn på tollområdet. Regelen er eksempelvis praktisk i forbindelse med tollmyndighetenes arbeid for å avdekke organisert narkotikasmugling.

Vi foreslår at «*billedopptak*» erstattes med «*bildeopptak*» ettersom gammeldagse ord og uttrykksmåter bør unngås ved utforming av lovtekster, jf. Lovteknikk og lovforberedelse, s. 89.

Når tollmyndighetene gis hjemmel til bruk av kamera- og bildeopptak bes det om at departementet klargjør i forarbeidene at dette også kan omfatte andres bildeopptak eksempelvis opptak gjort av veimyndighetene, forutsatt at de er innhentet i henhold til personopplysninglovens regler og at de kan utleveres uten brudd på regler om taushetsplikt.

Nytt forslag til § 13-10 tredje ledd er etter dette:

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

Ad § 13-10 fjerde ledd

Vi foreslår å endre «*billedopptak*» til «*bildeopptak*» i § 13-10 fjerde ledd, jf. begrunnelsen for § 13-10 tredje ledd.

Nytt forslag til § 13-10 fjerde ledd er etter dette:

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

Ad § 13-10 femte ledd

Av forskriftshjemler bør det fremgå hvilket saklig område forskriftshjemmelen gjelder for, og om forskriftene utelukkende skal kunne gi presiserende bestemmelser i forhold til loven, eller om forskriften også skal kunne inneholde en mer selvstendig regulering på områder som ikke er fullt ut regulert i loven. Formuleringen kan ikke være for generell, jf. Lovteknikk og lovforberedelse, s. 105-106. På denne bakgrunn og i samsvar med de øvrige forskriftshjemler i kapittel 13 foreslår vi at forskriftshjemmelen endres til følgende:

Nytt forslag til § 13-10 femte ledd er etter dette:

(5) Departementet kan gi ~~nærmere regler i forskrift~~ om observasjon av vareførsel etter denne paragraf.

Planlegging, målretting og gjennomføring av kontroll

Ad § 13-11 første ledd

Toll- og avgiftsdirektoratet viser til avsnittet om kontrollstøttesystemer og forutsetter at adgangen til å samle inn, bearbeide og sammenstille opplysninger skal være uavhengig av systemstøtte og at dette ikke ekskluderer nåværende eller fremtidige kontrollstøttesystemer og IT-verktøy til sammenstilling av opplysninger.

Departementet foreslår 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. Det er imidlertid kun nevnt at tollmyndighetene gis adgang til å sammenstille opplysninger fra sine ulike datasystemer. Toll- og avgiftsdirektoratet forutsetter at forslaget ikke er til hinder for å innsamle, lagre og sammenstille opplysninger fra andre registre og informasjonskilder, som for eksempel opplysninger fra andre myndigheter, privatpersoner og åpne kilder. Det foreslås derfor at dette presiseres i lovens ordlyd eller fremgår klart av forarbeidene.

Toll- og avgiftsdirektoratet ber departementet vurdere om det er behov for en presisering i selve bestemmelsene om behandling av personopplysninger kan skje både manuelt og elektronisk.

Vi ber videre departementet vurdere om en bedre ordlyd for hjemmelen i § 13-11 første ledd vil være «For å gjennomføre tollmyndighetenes kontrollvirksomhet» fremfor «Ved planlegging, målretting og gjennomføring av kontroller»

Det foreslås også at «sensitive opplysninger» endres til «sensitive personopplysninger» slik at definisjonen er i samsvar med definisjonen i personopplysningloven § 2 (8).

Videre foreslår endelig at «personopplysningslovens» endres til «personopplysningloven», ettersom det ikke brukes s-genitiv ved lovhenvvisninger.

Nytt forslag til § 13-11 første ledd er etter dette:

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

Ad § 13-11 annet ledd

Toll- og avgiftsdirektoratet forutsetter at adgangen til å registrere ikke-verifiserte opplysninger også gjelder for opplysninger fra andre kilder enn myndigheter og privatpersoner, slik som aktører i næringslivet, og åpne kilder.

Forslaget til nye bestemmelser sier ikke noe direkte om registrering, lagring og sammenstilling av opplysninger gitt av den toll- og avgiftspliktige selv. Vi vil imidlertid anta at det ikke er intensjonen med forslaget at det skal være snevrere adgang til behandling av slike opplysninger enn opplysninger avdekket i kontroll, og ber departementet presisere dette i forarbeidene slik at en eventuell tvil unngås.

Nytt fjerde ledd

Tollmyndighetene har i forbindelse med sin kontrollvirksomhet behov for å benytte opplysninger som er innsamlet i forbindelse med fastsettelse etc. For å unngå tvil om at slik bruk er i tråd med det opprinnelige formålet foreslår vi at det presiseres at opplysninger innhentet i ulike deler av tollmyndighetenes virksomhet kan sammenstilles.

Forslag til ny § 13-11 fjerde ledd er etter dette (forskyver de øvrige leddene):

(4) Tollmyndighetene kan i forbindelse med kontrollvirksomheten sammenstille opplysninger som er avgitt med et annet formål til tollmyndighetene, uten at den registrerte samtykker.

Ad § 13-11 femte ledd

Vi foreslår at forskriftshjemmelen endres i tråd med forslaget til endring i § 13-10 fjerde ledd med samme begrunnelse.

Nytt forslag til § 13-11 femte ledd er etter dette:

(5) Departementet kan gi nærmere regler i forskrift om behandling av personopplysninger etter denne paragraf.

Begrensninger i innsynsretten og informasjonsplikten etter tolloven

Ad § 13-12:

Det foreslås at «den registrertes innsynsrett» endres til «den registrertes rett til innsyn», slik at det brukes samme begrep som i personopplysningloven.

Videre foreslår vi at «personopplysningslovens» endres til «personopplysningloven», ettersom det ikke brukes s-genitiv ved lovhenvvisninger som også foreslått endret i § 13-11 første ledd.

Vi foreslår også at første ledd formuleres likt med andre ledd ved at bestemmelsen begynner med å vise til personopplysningloven § 18. Vårt forslag lyder som følger:

Nytt forslag til § 13-12 første ledd er etter dette:

(1) Når det er nødvendig av hensyn til kontrollen eller følger av forpliktelser i henhold til overenskomst med annen stat, kan den registrertes innsynsrett Den registrertes rett til innsyn etter personopplysningslovens § 18 kan begrenses til å gjelde faktiske opplysninger om gjennomførte kontroller når det er nødvendig av hensyn til kontrollen eller følger av forpliktelser i henhold til overenskomst med annen stat.

Nytt forslag til § 13-12 andre ledd er etter dette:

(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.

3 Forholdet til særavgiftsregelverket mv.

Vi har i forbindelse med høringen også vurdert de konkrete forslag som foreligger sett opp i mot dagens regelverk for særavgifter og motorvognavgifter.

I høringsnotatet foreslår departementet plassering av bestemmelser om behandling av personopplysninger kun i tolloven, og høringsnotatet har sitt hovedfokus på grensekontroll og vareførsel inn og ut av landet. Både ved formuleringer og henvisninger til annet regelverk enn tolloven fremgår det imidlertid at bestemmelsene også vil komme til anvendelse for tollmyndighetenes kontroll av særavgifter og motorvognavgifter. Toll- og avgiftsdirektoratet legger derfor til grunn at dette er rett forståelse av departementets intensjon med lovforslaget.

Vi ber imidlertid departementet vurdere om informasjon innhentet med hjemmel i særavgifts- og motorvognavgiftsreglene uten videre kan behandles med hjemmel i de foreslåtte nye bestemmelser i tolloven. Toll- og avgiftsdirektoratet mener det kan være klargjørende og mer ryddig at det etableres en særskilt hjemmel i særavgifts- og motorvognavgiftsregelverket for behandling av personopplysninger som har sitt opphav i en kontroll, med hjemmel i dette regelverket.

Det synes mest hensiktsmessig at de aktuelle bestemmelsene implementeres i særavgifts- og motorvognavgiftsregelverket i form av henvisninger til de foreslåtte nye bestemmelsene i tolloven. En slik løsning samsvarer også med den løsningen som fra

departementets side ble valgt ved regulering av taushetsplikten på særavgiftsområdet jf. henholdsvis særavgiftsloven § 7 og motorkjøretøy- og båtavgiftsloven § 10.

Toll- og avgiftsdirektoratet er av den oppfatning at det vil være nødvendig med hjemmel i lov, jf. blant annet personopplysningslovens krav til hjemmelsgrunnlag for registrering og lagring av sensitive opplysninger.

Det synes som den mest hensiktsmessige løsning er at henvisningsbestemmelser tas inn i både særavgiftsloven og motorkjøretøy- og båtavgiftsloven.

Det foreslås at det inntas en henvisning til reglene om behandling av personopplysninger registrering, lagring og sammenstilling av opplysninger i forslag til ny § 13-11 og om begrensninger i innsynsretten og informasjonsplikten i forslag til ny § 13-12.

Forslag til nytt regelverk

Vi foreslår at det i motorkjøretøy- og båtavgiftsloven av 19. juni 1959 nr. 2 inntas en ny § 10 (nåværende § 10 blir ny § 11):

«Reglene i tolloven § 13-11 om registrering, lagring og sammenstilling av opplysninger og § 13-12 om begrensninger i innsynsretten og informasjonsplikten gjelder tilsvarende for toll- og avgiftsmyndighetenes oppgaver etter denne lov.»

En bestemmelse med tilsvarende ordlyd foreslås inntatt i lov om særavgifter av 19. mai 1933 som en ny § 8 (nåværende § 8 blir ny § 9):

«Reglene i tolloven § 13-11 om registrering, lagring og sammenstilling av opplysninger og § 13-12 om begrensninger i innsynsretten og informasjonsplikten gjelder tilsvarende for toll- og avgiftsmyndighetenes oppgaver etter denne lov.»

Med hilsen


Eivind Kloster-Jensen
avdelingsdirektør


Karianne Løken
underdirektør