



Toll- og avgiftsdirektoratet
Avdeling for toll, merverdiavgift og vareførsel
Toll- og merverdiavgiftsseksjonen

Saksbehandler: KRIJ/JERI
t: 22 86 09 13/22 86 04 68 | f: 22 86 02 24

VEDLEGG
til 09/00652

Vår dato: 25.05.09 | Deres dato:
Vår ref: 2009/01317 | Deres ref: Elisabeth Frankrig
Ark. nr: 375

Finansdepartementet

VALUTABESLAG – VURDERING AV REAKSJONSMODELLER

Vi viser til Finansdepartementets henvendelse vedrørende sanksjoner tilknyttet ulovlig inn- og utførsel av valuta og andre betalingsmidler. Finansdepartementet har bedt om en tilbakemelding fra Toll- og avgiftsdirektoratet da lovforslag om dette ønskes tatt inn i proposisjon nr. 1 for 2009-2010.

Innledning

Toll- og avgiftsdirektoratet har tidligere gitt uttrykk for at valutasmugling anses å være et betydelig problem i Norge. Gjennom deltakelse i ulike internasjonale fora, herunder samarbeid mellom World Customs organisation (WCO) og Interpol, fremkommer det at dette også ansees å være et betydelig problem internasjonalt. Dette samarbeidet konkluderer med at valuta og andre betalingsmidler som ikke deklarerer ved grensepassering ofte kan stamme fra straffbare forhold og skatte- og avgiftsunndragelser.

Skatteunndragelsesutvalget har i sin utredning (NOU 2009:4) vurdert tiltak mot valutasmugling. Utvalget har konkludert med at manglende deklarerer av betalingsmidler ofte kan relateres til skatteunndragelser, og i en del tilfeller annen alvorlig kriminalitet. Et samlet utvalg foreslår å gi tollmyndighetene adgang til å ilegge gebyr ved ulovlig inn- og utførsel av betalingsmidler. Etter utvalgets vurdering bør det være adgang til å ilegge gebyr med inntil 50 % av beløpet som avdekkes. De mest alvorlige sakene bør likevel fremdeles overlates til politiet. I forhold til disse sakene påpeker utvalget viktigheten av at dette følges opp av politiet. Utvalget peker videre på at bøtenivået er lavt i disse sakene og at en mulig endring av bøtenivået bør ses i sammenheng med utvalgets forslag om illeggelse av gebyr.

Vi har indikasjoner på at samlet innførsel og utførsel av betalingsmidler ut over tillatt beløp kan være så høyt som 2-3 milliarder NOK pr år. Tollvesenet avdekket i 2008 ulovlig innførsel og utførsel tilsvarende nesten 50 millioner NOK. Av dette ble omtrent 30 millioner godtatt etterdeklart og 19,2 millioner sanksjonert.

Vi har således grunn til å tro at beslagstallene, selv om de har økt med 90 % på fem år, er svært lave i forhold til det som reelt sett smugles av valuta og andre betalingsmidler. Toll- og avgiftsdirektoratet fremmet i 2008 bekjempelse av valutasmugling som et satsningsforslag for 2009 til Finansdepartementet. Gjennom departementets tildelingsbrev for 2009 er det avsatt 4,9 millioner kroner til økt innsats mot smugling av valuta. Vi vil derfor fortsette den økte innsatsen på dette området. I dette inngår utprøving av bruk av tjenestehunder i søk etter valuta.

Toll- og avgiftsdirektoratet har vurdert flere alternative mulige sanksjoner parallelt med arbeidet i Skatteunndragelsesutvalget. Nedenfor går vi først inn på gjeldende regelverk før vi ser nærmere på problemet med valutasmugling. Deretter går vi nærmere inn på de alternative sanksjonsmodellene vi har vurdert. Avslutningsvis ser vi på modellenes fordeler og ulemper før vi til slutt trekker frem det vi mener er en hensiktsmessig løsning.

Gjeldende regelverk

Inn- og utførsel av valuta og andre betalingsmidler med verdi eller pålydende over 25 000 kr skal tolldeklareres, jf. tollforskriften § 3-1-2. Brudd på deklarasjonsplikten gir tollvesenet adgang til å beslaglegge betalingsmidlene og anmelde forholdet til politiet, jf. tollloven § 16-13. Hvis et forhold anmeldes er det i dag vanlig at politiet gir et mindre forelegg og at betalingsmiddelet deretter blir tilbakelevert. Det finnes imidlertid enkelte eksempler hvor politiet har etterforsket forholdet og hvor det hele har endt med fengselsstraff og inndragning av hele beløpet.

Valutasmugling som problem

ETTERDEKLARERING

I tråd med rundskriv 2414/91 fra Riksadvokaten, retningslinjer fra Toll- og avgiftsdirektoratet og fast praksis i etaten anmelder tollvesenet som hovedregel ikke brudd på deklarasjonsplikten når det avdekkes beløp mindre enn 125 000 kr. Ved slike overtredelser gis det adgang til å etterdeklare beløpet uten noen nærmere reaksjon. Direktoratet har imidlertid presisert at det også for beløp under 125 000 kr kan tas beslag og foretas anmeldelse. Dette gjelder forhold hvor det mistenkes at pengene har opprinnelse fra annen kriminell virksomhet og følgelig at det i tillegg til brudd på deklareringsplikten foreligger andre straffbare forhold.

Dette har ført til at så lenge tollvesenet ikke har klare mistanker om at det som er avdekket utover 25 000 kr har opprinnelse i straffbare forhold, blir tillatt etterdeklart begrenset oppad til 125 000 kr. Frem til 2009 har vi ikke statistikk på omfanget av tillatte etterdeklareringer. I forbindelse med en internasjonal kontrollaksjon høsten 2008 (Athene-aksjonen) ble det imidlertid utarbeidet statistikk. I løpet av denne uken var det 144 slike tilfeller med totalt beløp omregnet til norske kroner 6,1 millioner kr.

Fra og med 2009 har vi statistikk på omfanget av tillatte etterdeklareringer. I perioden 1. januar 2009 til 8. mai 2009 er det til sammen tillatt etterdeklart ca 5,1 millioner kr. Av dette er ca 3,2 millioner kr etterdeklart på bakgrunn av kontroller av reisende ut av Norge, og ca 1,9 millioner kr på bakgrunn av kontroller av reisende inn til Norge. Av totalt etterdeklarte beløp er nesten 3,6 millioner kr avdekket i forbindelse med kontroll av personer som reiser med fly.

Videre har vi sett nærmere på hvilke beløp som tillates etterdeklart. Resultatet fremgår i tabellen under.

	Antall	Totalt beløp	Snitt
Over 100 000 kr	9	1 026 276	114 031
Mellom 80 000 kr - 100 000 kr	9	764 452	84 939
Under 80 000 kr	73	3 340 067	45 754
Sum	91	5 130 795	56 382

Det nevnes at under en kontrollaksjon på Gardermoen som pågikk i en uke ble det gjennom 18 tilfeller tillatt etterdeklart kr 997 000. Dette gir et gjennomsnitt pr etterdeklaring på ca kr 55 000.

BESLAGSUTVIKLING

Tabellen nedenfor viser beslagstall for valuta for årene 2002 til 2008 beregnet i norske kroner.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
NOK	9 422 981	10 191 702	10 995 190	12 378 662	11 694 702	15 132 537	19 189 437
Ant beslag	53	68	81	81	73	93	109

Om lag to tredjedeler av beslagene i perioden 2002 til 2007 er gjort ved utførsel, og en tredjedel ved innførsel. Gjennomsnittlig beløp for beslagene i denne perioden er 166 000 kr, men det er gjort enkeltbeslag opp mot 800 000 kr. Om lag 70 prosent av beslagene er foretatt på reisende med fly, og da i hovedsak på Gardermoen. I nevnte periode inngikk valutakontroll i tollvesenets kontrollportefølje, men ble ikke prioritert særskilt.

Fra og med 2008 har tollvesenet hatt et høyere fokus på valutasmugling. Erfaringer vi har gjort er at det også internasjonalt er et høyere fokus på dette området. Det høyere fokuset nasjonalt har blant annet resultert i at det i 2008 ble beslaglagt 19 189 437 kr gjennom 109 beslag. Nevnte beløp gir et gjennomsnitt på 176 000 kr per beslag. I 2008 var det en betydelig økning av valutabeslag på bakgrunn av kontroller ved innførsel til Norge. Den største økningen av slike beslag var på Svinesund og i Oslo.

Til orientering nevner vi at i tillegg til at det er gjennomført flere regionale kontrollaksjoner i 2008, er det gjennomført 2 landsdekkende kontrollaksjoner. Når det gjelder de nasjonale kontrollaksjonene ble det

gjennomført en aksjon våren 2008 med tilfeldig utvalg av kontrollobjekter, og en målrettet kontrollaksjon høsten 2008. Sistnevnte aksjon, Athena-aksjonen, var en koordinert aksjon, arrangert av EUs tollsamarbeidsgruppe under ledelse av fransk tollvesen. Aksjonen pågikk i en uke og til sammen 28 land deltok, hvorav 23 EU-land og 5 tredjeland. Internasjonalt ble det til sammen avdekket nesten 7,6 millioner Euro i ikke deklarerert valuta. Dette var fordelt på 285 tilfeller.

Når det gjelder nasjonale resultater ble det i løpet av denne aksjonen avdekket 9 forhold som medførte beslag av kontanter og politianmeldelse. Omregnet til norske kroner ble det beslaglagt ca 2,1 millioner kr. Alle avdekkede forhold var ved utførsel fra Norge, og det høyeste enkelttilfellet var 880 000 kr. Dersom en legger sammen tillatte etterdeklareringer og beslag ble det totalt avdekket ca 8,2 millioner kr ikke deklarerert valuta på en uke.

Toll- og avgiftsdirektoratet har analysert beslagene av valuta i tidsrommet 1. januar 2007 til 21. april 2009. Vi har blant annet fordelt beslagene i ulike intervaller etter mengde per anmeldelse. Det er i nevnte periode beslaglagt nesten 40,3 millioner kr gjennom 261 beslag, hvorav ca 17,8 millioner kr er på bakgrunn av inngående kontroller og ca 22,5 millioner kr er på bakgrunn av utgående kontroller. For alle beslag er det i gjennomsnitt beslaglagt ca 155 000 kr pr beslag. Det er flest beslag for beløp under 125 000 kr, mens det til sammen beslaglegges mest penger mellom 125 000 kr og 250 000 kr. Det vises for øvrig til tabellen under.

	Antall	Totalt beløp	Snitt
Under 125 000 kr	124	6 491 990	52 355
Mellom 125 000 kr og 250 000 kr	92	16 365 232	177 883
Mellom 250 000 kr og 500 000 kr	36	11 490 706	319 186
Over 500 000 kr	9	5 928 155	658 684
Sum	261	40 276 083	154 314

ANALYSER/ESTIMAT

Til orientering nevnes at når det gjelder omfanget av valutasmuglingen har tollvesenet forsøkt å kartlegge inn- og utførsel av valuta i 2007. Blant annet er tall fra tellesentralene NOKAS og Loomis, som håndterer distribusjon av penger i Norge og retur av valuta til Norge, og opplysninger om valutakjøp over 25 000 kr, sammenholdt med tall fra Valutaregisteret.

Analysen indikerer at om lag 1,5 milliarder kr i valuta enten ble smuglet ut eller tatt med som fribeløp (ikke deklareringsplikt under 25 000 kr). De fleste som har kjøpt valuta for over 25 000 kr er privatpersoner. Det er om lag 400 millioner kr som deklarerer ved utførsel til 114 land, hvorav utførsel til Pakistan utgjør ca 35 %. Gardermoen er størst når det gjelder både antall deklarasjoner og beløp ved utførsel.

En tilsvarende analyse for innførsel indikerer at ca 700 millioner kr i valuta enten er smuglet inn eller tatt med som fribeløp. Det deklarerer om lag 250 millioner kr inn fra 61 land. Sverige er størst med Bolivia på en andreplass. Svinesund er grensepasseringsstedet hvor det er flest deklareringer og størst beløp ved innførsel.

Tellesentralene NOKAS og Loomis håndterer til sammen retur av ca 12 milliarder kr årlig fra utlandet. Det er opplyst at mesteparten av sedlene som returneres ikke bærer spor av å ha vært i normal sirkulasjon, men fremstår som helt nye og ubrukte. Dette beløpet sett opp mot deklarererte kontanter ut av landet, tilsier at en meget betydelig del av kontantene som kommer tilbake til Norge må stamme fra valutasmugling fra Norge.

Etter vårt syn illustrerer overnevnte beslagstatistikk, resultatene fra valutakontrollaksjonen og nevnte utdrag fra analyser at det smugles betydelige mengder valuta over landegrensen. Beslagstatistikken for 2008 sammen med kontrollaksjon på høsten 2008 viser at økt fokus og kontrollinnsats gir en betydelig økning i beslaglagt valuta.

REAKSJONER I DAG

Toll- og avgiftsdirektoratet har ingen sentral landsdekkende oversikt over sanksjoner/reaksjoner tilknyttet tollvesenets anmeldelser av valutasmugling. I forbindelse med den tidligere nevnte Athene-aksjonen har imidlertid tollregionene rapportert utfallet av anmeldelsene. Selv om det på én aksjonsuke blir et begrenset antall politianmeldelser, viser likevel resultatene at de fleste sakene avgjøres med mindre forelegg eller bot. Seks av ni politianmeldelser i forbindelse med aksjonen ble avgjort på denne måten. Disse varierte fra ca 3 % til ca 9 % av det beslaglagte beløpet. Resten av beslaget er i nevnte saker tilbakebetalt. En person ble dømt til fengsel i 30 dager for overtredelse av straffeloven § 317 første ledd. Hele beløpet ble inndratt. Det er verdt å merke seg at dette gjelder det minste beslaget i forbindelse med aksjonen, kr 51 355. I de to siste sakene kjenner vi ikke til utfallet da disse fortsatt var under etterforskning da sluttevaluering ble gjort.

Tollregion Vest-Norge har foretatt en analyse av valutabeslag i perioden 2004 til 2007, hvor politiets reaksjon var en av flere punkter som ble analysert. I denne perioden var det til sammen 33 anmeldelser,

hvorav Bergen regiontollsted anmeldte 18 saker til Hordaland politidistrikt og Stavanger tollsted anmeldte 15 saker til Rogaland politidistrikt. 10 saker er på bakgrunn av kontroller ved innførsel og 23 saker er med bakgrunn av kontroller ved utførsel. Tollregionen har sett litt nærmere på de 27 sakene som var avgjort da analysen ble gjort. 22 av sakene ble avgjort med forelegg, og beløpet utbetalt. 3 av sakene er henlagt etter bevisets stilling. En sak førte til inndragning av hele beløpet grunnet ukjent eierforhold. Beløpet ble overført til Statens Innkrevingsentral. En annen sak førte til 55 dagers fengsel for falsk identitet, samt at en del av beløpet ble benyttet til uttransportering av mistenkte.

Når det gjelder sakene som er avgjort med forelegg varierer størrelsen mye fra sak til sak. Vi kjenner ikke til hvilke etterforsknings tiltak som er gjort eller hva som er fremkommet i avhør, men prosentvise bøtebeløp varierer fra ca 3 til 25 % av beslaglagt beløp. Prosentvis bøtebeløp av det som er beslaglagt er i Bergen i gjennomsnitt 10,9 %, mens det i Stavanger er 9,1 %. Tollregion Vest-Norge synes det kan virke som om det går en grense for bøtene rundt 25 000 kr. Største bot er på 28 000 kr i forbindelse med en anmeldelse av et beløp tilsvarende 282 250 kr. To ganger er det gitt bøter på 25 000 kr. Begge sakene ble anmeldt til Hordaland politidistrikt. I den ene saken hadde tollvesenet beslaglagt et beløp tilsvarende 564 594 kr, mens det i den andre saken var beslaglagt 229 116 kr.

Toll- og avgiftsdirektoratet får kopi av rapporter om tollovertredelser når det gjelder valutaovertrædelser, og i saker som politiet avgjør med en gang inntas gjerne reaksjonen i rapporten. Som et eksempel kan nevnes en sak fra Tollregion Sør-Norge hvor det ved Sandefjord Lufthavn Torp ble avdekket at en britisk statsborger med opprinnelse fra Sri Lanka forsøkte å smugle USD tilsvarende 346 275 kr til London. Politiet avgjorde saken på stedet og vedkommende fikk og vedtok et forelegg på USD 1 000 (6 750 kr). Forelegget representerer under 2 % av det beslaglagte beløp, og vedkommende fikk resten av pengene tilbakebetalt.

I tollvesenets interne "Hvitvaskingsveileder" står det at det skal anmodes om etterforskning mot hvitvasking og annen bakenforliggende kriminalitet i alle våre politianmeldelser når det gjelder valutabeslag. Tollregionen skal også vurdere å gi informasjon om valutabeslag til skatteetaten med tanke på skatteunndragelser. Det undersøkes også om tollvesenet eller andre offentlige etater har krav som kan dekkes gjennom det beslaglagte beløp.

Toll- og avgiftsdirektoratet er bekymret over at få anmeldte saker vedrørende valutasmugling følges opp i politiet med etterforskning. Som nevnt har vi innarbeidede rutiner som tilsier at vi i anmeldelser av valutasmugling, i tillegg anmoder om etterforskning mot bakenforliggende kriminalitet. Videre er vi også bekymret for det, etter vårt syn, lave sanksjonsnivået når det gjelder bøter/forelegg.

Både internasjonalt og nasjonalt legges det til grunn at valuta som smugles ofte stammer fra svart økonomi eller kriminelle handlinger. Det antas at dagens sanksjonsnivå virker lite preventivt. Bekjempelse av valutasmugling med strenge reaksjonsformer vil virke demotiverende også for bakenforliggende kriminalitet.

Forslag til nye reaksjonsmodeller

INNDRAGNING

Inndragning av udeklart beløp er den første reaksjonsmodellen Toll- og avgiftsdirektoratet har vurdert. En mulig inndragningshjemmel i tolloven kan se slik ut:

§ 16-15 Inndragning av betalingsmidler

(1) Ved brudd på deklarasjonsplikten for kontanter og andre betalingsmidler gitt i eller med hjemmel i denne lov, kan tollmyndighetene inndra betalingsmidlene som er ulovlig innført eller utført. I stedet for betalingsmidlene kan det inndras et beløp av tilsvarende verdi.

(2) Tollmyndighetene kan beslaglegge betalingsmidler det kan bli tale om å inndra etter første ledd.

Etter vår oppfatning bør en slik hjemmel plasseres i tolloven kapittel 16. Dette kapitlet regulerer tollovgivningens alminnelige straffetrusler (§ 16-1 til 16-7) og tollvesenets adgang til å ilegge tollskyldnere administrativ tilleggsavgift (§ 16-10). Dette står i nær sammenheng med en eventuell hjemmel til å inndra betalingsmidler. Inndragningsbestemmelsen kan i utgangspunktet plasseres til alternative steder. For det første kan den settes inn som egne ledd i tolloven § 16-8. Vi mener det imidlertid er mer nærliggende å utforme dette som en egen bestemmelse. Tollvesenets hjemmelsgrunnlag for å inndra betalingsmidler bør komme tydelig frem av tollovgivningen.

Utkastet inneholder ingen subjektive vilkår for når tollvesenet kan inndra betalingsmidler. Bakgrunnen for at vi ikke har tatt dette inn i forslaget er at et eventuelt skyldkrav kun vil relatere seg til overtredelsen av

deklarasjonsplikten som sådan. Manglende deklarerings av betalingsmidler er i seg selv en formalfeil. Det er ikke ulovlig å innføre eller utføre dette. I den forbindelse vil en vurdering av et skyldkrav ha liten eller ingen betydning.

Utformingen av lovforslaget gir rom for ulike løsninger av ulike forhold. Bestemmelsen er for det første utformet som en kan-regel. Motsatsen ville vært en skal-regel, men en slik regel vil etter vår oppfatning være alt for inngripende. Dette ville også kunne resultere i svært uheldige avgjørelser som igjen kunne vært med på å svekke tollvesenets omdømme. Slik regelen er utformet får tollvesenet en mulighet til å vurdere om inndragning i det hele tatt skal gjennomføres. Dette kan være svært praktisk hvis man for eksempel står overfor unnskyldelige forhold eller situasjoner hvor det kan dokumenteres at betalingsmidlene stammer fra lovlig virksomhet. Kan-regelen er med andre ord en nødvendig sikkerhetsventil.

Vurderingen av et inndragningsspørsmål kan være vanskelig og tidkrevende. Slik vi ser det er dette ikke egnet for en endelig avgjørelse fra en tolltjenestemann på oppdagelsestidspunktet. Forslaget legger derfor opp til at tollvesenet i første omgang skal beslaglegge betalingsmidlene. Deretter skal det foretas en forvaltningsmessig vurdering av inndragningsspørsmålet. Dette bør imidlertid reguleres nærmere på forskriftsnivå.

OVERTREDELSESGBYR

Inndragning er et begrep som vanligvis forbindes med strafferetten, straffesaker og domstolene. En eventuell inndragning på bakgrunn av forslaget ovenfor vil føre til at all udeklart valuta eller andre betalingsmidler må avgis til fordel for statskassen. På bakgrunn av overtredelsens art, det vil si en formalfeil i form av overtredelse av deklarasjonsplikten, kan en slik reaksjon fremstå som uforholdsmessig.

Gebyr er en reaksjonsform som ikke oppfattes som like belastende og like inngripende som inndragning. Skatteunndragelsesutvalget har trukket dette frem som en aktuell sanksjonsmodell. Vi har imidlertid vurdert det slik at begrepet *overtredelsesgebyr* kan være en mer passende betegnelse på sanksjonsformen.

I Sanksjonsutvalgets utredning "Fra bot til bedring" (NOU 2003:15) trekkes overtredelsesgebyr frem som en hensiktsmessig reaksjonsform ved overtredelser av handlingsnormer (se punkt 11.3.2.1). Deklarasjonsplikten for betalingsmidler er en slik handlingsnorm. Bruk av overtredelsesgebyr ved brudd på denne deklarasjonsplikten vil etter vår oppfatning fremstå som noe annet enn et gebyr i klassisk forstand. Et overtredelsesgebyr vil derfor kunne være en hensiktsmessig reaksjon og en hensiktsmessig begrepsbruk i forbindelse med sanksjonering av brudd på deklarasjonsplikten for betalingsmidler.

I motsetning til inndragning er det ikke nødvendig at et overtredelsesgebyr er like stort og omfattende som betalingsmiddelets pålydende. Vi har derfor også vurdert en mulig hjemmel for å oppkreve overtredelsesgebyr ved brudd på deklarasjonsplikten ved inn- og utførsel av betalingsmidler. En mulig hjemmel i tolloven kan se slik ut:

§ 16-15 Overtredelsesgebyr ved manglende deklarerings av betalingsmidler

- (1) Ved brudd på deklarasjonsplikten for kontanter og andre betalingsmidler gitt i eller med hjemmel i denne lov, kan tollmyndighetene fastsette et overtredelsesgebyr på inntil 50 prosent av betalingsmiddelets pålydende.
- (2) Tollmyndighetene kan tilbakeholde udeklarte betalingsmidler til sikring av overtredelsesgebyr som kan ilegges etter første ledd. Det kan tas beslag i tilbakeholdte midler, dersom tollmyndighetene kommer til at forholdet skal politianmeldes.
- (3) Departementet kan i forskrift fastsette nærmere regler om utmålingen av overtredelsesgebyret og om hvem som skal ha avgjørelsesmyndighet etter første og annet ledd.

I motsetning til inndragningsmodellen blir det endelige resultatet etter denne løsningen at kunden ikke må gi fra seg de fysiske betalingsmidlene, men at det må betales et pengekrav i form av et overtredelsesgebyr. Etter utkastets andre ledd kan tollvesenet imidlertid tilbakeholde de fysiske betalingsmidlene for å sikre dette kravet.

På samme måte som ved inndragningsforslaget er også denne hjemmelen utformet som en kan-regel. Hensynene og bakgrunnen for dette er sammenfallende med inndragningsmodellen. I motsetning til inndragningsmodellen gir forslaget om et overtredelsesgebyr mulighet for å sette en begrensning for hvor stor reaksjonen kan være. Forslaget innebærer at et overtredelsesgebyr ikke skal overskride 50 prosent av betalingsmidlenes verdi. Det er samtidig åpnet for at tollvesenet kan ilegge overtredelsesgebyr ut fra en lavere prosentsats. Dette kommer frem ved at utkastet sier at det kan ilegges et overtredelsesgebyr på "inntil

50 prosent" av betalingsmidlenes verdi. Bakgrunnen for dette valget er å unngå at ileggelse av et overtredelsesgebyr ender opp med å være en uforholdsmessig streng reaksjon. Tollvesenet vil på denne måten kunne differensiere mellom forhold av ulik alvorlighetsgrad.

Vi foreslår også at det settes en absolutt grense for når tollvesenet kan ilegge overtredelsesgebyr for ulovlig inn- og utførsel av betalingsmidler. Etter vår oppfatning bør enkeltstående beslag av mer enn 500 000 kr håndteres av politi og påtalemyndighet på bakgrunn av overtredelsens alvorlighetsgrad. En slik begrensning bør reguleres i tollforskriften for å sikre fleksibilitet ved et eventuelt senere endringsbehov.

Det kan også være andre grunner enn beløpets størrelse som tilsier at en overtredelse av deklarasjonsplikten skal anmeldes i stedet for å bli sanksjonert med et overtredelsesgebyr. Dette kan for eksempel være forhold der det er sannsynlig at betalingsmidlene stammer fra kriminell virksomhet, for eksempel narkotikaovertridelser. I slike tilfeller må det sikres at den som ikke oppfyller deklarasjonsplikten ikke kommer "bedre ut av det" ved politianmeldelse enn ved ileggelse av et overtredelsesgebyr. Når et forhold blir anmeldt er formålet som regel å sikre inndragning av hele beløpet. Dersom det ikke lar seg bevise at betalingsmidlene stammer fra kriminell virksomhet, bør politiets bøtesatser koordineres med tollvesenets utmåling av overtredelsesgebyr. Et alternativ kan være å returnere saken til tollvesenet for ileggelse av overtredelsesgebyr.

FORENKLET FORELEGG

Tollvesenet har i dag hjemmel til å utferdige forenklet forelegg når det avdekkes tollovertredelser av mindre alvorlig grad ved innførsel, jf. tolloven § 16-9. Det er bred enighet om at betalingsmidler som ikke deklarerer ofte stammer fra alvorlige kriminelle handlinger. På tross av dette har tollvesenet kun adgang til å sanksjonere bruddet på deklarasjonsplikten som utgjør tollovertredelsen. Etter vår oppfatning må dette anses som en mindre alvorlig tollovertredelse så lenge man ikke ser på de bakenforliggende forhold. Dette kan det være relevant å sanksjonere med et forenklet forelegg.

Forenklet forelegg er en reaksjonsform som er godt innarbeidet i tilknytning til andre tollovertredelser. En slik ordning krever mindre skjønnsmessige vurderinger fra tollvesenets side ved at den forholder seg til standardiserte bøtesatser. Tollvesenet har i tillegg lang og god erfaring med å benytte nettopp denne reaksjonsformen ved overtredelser av tollovgivningen.

Det fremgår av tolloven § 16-9 (2) og tollforskriften § 16-9-3 (1) at et forenklet forelegg *skal* omfatte inndragning av varene som er gjenstand for tollovertredelsen. Med tanke på at tollovertredelsen man ønsker å sanksjonere er en formalfeil som i seg selv ikke innebærer unndragelser av avgifter, mener vi inndragning ved siden av et forelegg totalt sett vil medføre en for streng og inngripende reaksjon. Et forslag om bruk av forenklet forelegg i denne sammenhengen bør derfor ikke omfatte obligatorisk inndragning av betalingsmidlene. Det betyr i praksis at det vil være nødvendig med både lovendring og endring av tollforskriften.

En ordning med forenklet forelegg som sanksjon ved ulovlig inn- og utførsel av betalingsmidler vil slik vi ser det likevel ikke ha tilstrekkelig preventiv effekt til å bekjempe valutasmugling som problem. Vi har derfor ikke vurdert denne sanksjonsmodellen nærmere.

VURDERINGER

Det er på det rene at lovens rammer og gjeldende sanksjonspraksis ikke fungerer tilfredsstillende for å redusere ulovlig inn- og utførsel av betalingsmidler. Resultatene fra Athena-aksjonen viser at valutasmugling er et stort problem. Det er med andre ord behov for nye sanksjonsmuligheter.

På bakgrunn av utfordringene med effektiv håndtering innenfor dagens regelverk må vi se nærmere på de alternative sanksjonsmodellene vi har skissert ovenfor. Inndragning er som nevnt tradisjonelt forbundet med straffesaker for domstolene, såfremt det ikke er snakk om mindre alvorlige tollovertredelser. Dette taler mot et nytt sanksjonsregime med obligatorisk inndragning av udeklarte betalingsmidler.

Behovet for en inndragningshjemmel er i hovedsak ikke begrunnet med et ønske om å sanksjonere overtredelsen av deklarasjonsplikten som sådan, det vil si tollovertredelsen, men å inndra betalingsmidler som kan knyttes til andre alvorlige kriminelle handlinger. Det kan ikke være særlig tvil om at umiddelbar inndragning av udeklarte betalingsmidler vil ha en meget stor preventiv effekt over tid. Dette er imidlertid ikke det eneste hensynet som må tas i betraktning. Problemet med å utforme og håndheve en slik inndragningsbestemmelse er at det i realiteten er kriminaliteten bak betalingsmidlenes opphav som ønskes sanksjonert, mens den overtredelsen tollvesenet rent faktisk står overfor er en mindre alvorlig tollovertredelse i form av brudd på deklarasjonsplikten.

En inndragningshjemmel kan føre til svært strenge reaksjoner i de tilfellene der bruddet på deklarasjonsplikten utgjør den eneste lovovertrædelsen. En inndragningshjemmel som foreslås ovenfor vil føre til at personen som er i besittelse av betalingsmidlene blir fratatt hele beløpet.

Det er likhetstrekk mellom forslaget om å benytte overtredelsesgebyr og forslaget om en inndragningshjemmel. Begge løsningene omfatter i realiteten avgivelse av betalingsmidler til statskassen. Den viktigste forskjellen er at løsningen med overtredelsesgebyr inneholder begrensninger tilknyttet reaksjonens størrelse. Denne modellen inneholder også muligheten for å skjønnsmessig differensiere mellom overtredelser av ulik alvorlighetsgrad.

Toll- og avgiftsdirektoratet har deltatt på en internasjonal konferanse i regi av WCO og Interpol, hvor kanadisk tollvesen blant annet orienterte om at de har et hierarkisk oppbygd sanksjonssystem. De har skjematisk oppstilt fire ulike nivåer hvor blant annet følgende momenter er av betydning:

- Hvorvidt pengene/valutaen er gjemt
- Hvorvidt smugleren gir en troverdig forklaring på pengens opprinnelse
- Hvorvidt smugleren tidligere er avdekket som valutasmugler
- Hvorvidt smugleren blir avdekket for løgn med hensyn til pengens opprinnelse
- Hvorvidt smugleren mistenkes for andre straffbare handlinger og at pengene har opprinnelse i bakenforliggende kriminalitet eller terrorfinansiering

Dette kan være eksempler på momenter som bør vurderes nærmere i forhold til eventuell innføring av differensierte gebyrer.

OPPSUMMERING

Det er en viktig samfunnsbeskyttende oppgave å begrense ukontrollert flyt av betalingsmidler over landegrensen. Bakgrunnen for dette er at uregistrert "kontantflyt" ofte stammer fra, og muliggjør, alvorlig kriminalitet.

Etter vår oppfatning er det klare fordeler med den foreslåtte ordningen med overtredelsesgebyr. En slik sanksjonsmodell kombinerer tilstrekkelig prevensjon med fleksibilitet i forhold til overtredelsenes alvorlighetsgrad. Dette forslaget er allerede aktualisert gjennom Skatteunndragelsesutvalgets utredning og dets innspill vedrørende tiltak mot valutasmugling. Vi presiserer at en gebyrmodell bør betegnes som et overtredelsesgebyr. På den måten vil det fremheves at gebyret er en sanksjon som en følge av en overtredelse.

Avslutningsvis påpeker vi at ordningen med å tillate etterdeklarerer bør avvikles hvis en ordning med overtredelsesgebyr blir innført.

Med hilsen

Bjørn Røse
toll- og avgiftsdirektør

Toril Hagen
fung. avdelingsdirektør