

8. desember 2008

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Efni: Umsögn Tollvarðafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á tollalögum nr.88/2005.**

Vísað er til netpósts háttvirtrar allsherjarnefndar Alþingis, dags. 5. desember 2008, þar sem óskað er eftir að Tollvarðafélag Íslands veiti umsögn um frumvarp til laga um breytingar á tollalögum nr. 88/2005.

Það er skilningur Tollvarðafélagsins, að breytingar á tollalögum séu fyrst og fremst til komnar vegna hugmynda dómsmálaráðherra frá síðastliðnu vori um skipulagsbreytingar á embætti lögreglustjórans á Suðurnesjum. Þær hugmyndir dómsmálaráðherra um breytta skipan tollamála fengu ekki afgreiðslu á Alþingi.

Af þeim sökum þykir rétt að benda á, að hér er um algjörlega nýtt frumvarp að ræða, sem unnið hefur verið í góðri sátt og samvinnu við Tollvarðafélag Íslands. Á fjármálaráðuneytið hrós skilið fyrir þau faglegu vinnubrögð, sem það sýndi við undirbúning þessa frumvarps.

Helstu nýbreytingar, sem fyrirhugaðar eru á tollalögum, eru að Ísland verður gert að einu tollumdæmi og að tollaþátturinn verður alfarið færður til fjármálaráðuneytisins. Þessum skipulagsbreytingum er ætlað að gera verkaskiptingu, valdsvið og ábyrgð á stjórnsýslulegri framkvæmd tollamála á landinu skýrari. Til þessa hefur æðsta stjórn og fagleg ábyrgð tollamála verið á hendi fjármálaráðherra. Hins vegar hefur fjárhagsleg og stjórnunarleg ábyrgð verið á hendi fjármálaráðherra og tollstjórans í Reykjavík annars vegar og dómsmálaráðherra og lögreglu- og tollstjóra hins vegar. Með þessu hefur ábyrgðin á þessum málaflokki í raun verið tvískipt. Þetta hefur á margan hátt gert málaflokknum erfitt fyrir, t.d. varðandi stefnumótum, en einnig m.t.t. ósamræmis í tollframkvæmd og eftirfylgni auk þess sem eftirlit hefur hugsanlega verið ómarkvissara.

Eðlilegt er að líta til þróunar tollamála í nágrennalöndunum, þegar afstaða er tekin til breytinga af þessu tagi. Um það er að segja, að í nágrennalöndunum hefur svipuð þróun átt sér stað, þ.e.a.s. hvað varðar fækkun tollumdæma, og er hún lengst komin í Svíþjóð, þar sem landið er eitt tollumdæmi. Skoðanir eru skiptar í Svíþjóð um ágæti þeirrar breytingar, en taka verður tillit til þess, að landið er 30 sinnum fjölmennara en Ísland og mörgum sinnum stærra og aðstæður því aðrar en hér á Íslandi. Viða annarsstaðar í Evrópu hefur tollumdæmum verið fækkað. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar, frá því í nóvember 2007, komu fram ábendingar um að auknu hagræði og betri árangri mætti ná, t.d. með tilliti til fíkniefnaeftirlits, væri formlegt boðvald í tollamálum á einni hendi á landsvísu og það sama ætti við um stefnumótun og framkvæmd tollamála.

Árið 2001 var embætti ríkistollstjóra lagt niður og verkefni þess flutt til tollstjórans í Reykjavík og fjármálaráðuneytis. Rök fyrir breytingunni voru m.a. smæð íslenska stjórnkerfisins, skörun verkefna og skortur á samhæfingu. Á árunum 2001-2004 fór fram heildarendurskoðun á tollalögum. Í ársbyrjun 2007 tóku síðan ný tolllög gildi og var tollumdæmunum þá fækkað úr 27 í 8. Rökkin fyrir fækkun tollumdæma voru m.a. aukin rafræn stjórnsýsla, breyttar áherslur í alþjóðlegu samhengi, samræming, aukinn sveigjanleiki, sérhæfing o.fl. Í ársbyrjun 2007 var umsjón tollamála á Keflavíkurflugvelli flutt frá utanríkisráðuneyti til dómsmálaráðuneytis og var framkvæmd tollamála þá á ábyrgð tveggja ráðuneyta í stað þriggja áður. Reynslan af þessum breytingum er að mati Tollvarðafélags Íslands góð. Stjórnsýsla tollamála er öll einfaldari, skýrari og markvissari auk þess er samræmi í tollefirliti meiri og þjónusta við einstaklinga og fyrirtæki betri.

Líkt og fyrr segir hefur fjármálaráðuneytið og tollstjórinn í Reykjavík átt í viðræðum við Tollvarðafélagið undanfarnar vikur og mánuði varðandi fyrirkomulag breytinga á tollalögum. Þann 2. október síðastliðinn var haldinn almennur félagsfundur hjá Tollvarðafélaginu, þar sem fundarefnið var hugsanleg sameining landsins í eitt tollumdæmi. Samþykkti fundur Tollvarðafélagsins einróma, að rétt væri að sameina landið í eitt tollumdæmi væri það gert í góðu samráði við Tollvarðafélagið og félagi þess.

Af viðræðum við fjármálaráðuneytið og tollstjóran í Reykjavík er auðsjáanlegt, að verði af sameiningu tollstjóraembættanna, verður þessi sameining til enn frekari styrkingar og eflingar innviða tollsins auk þess sem þjónustu við almenning og fyrirtækja á að batna. Fjármálaráðuneytið og tollstjórinn í Reykjavík eiga hrós skilið fyrir góða samvinnu við félagið varðandi þessar breytingar og er óhætt að segja að félagið hlakki til áframhaldandi og dýpri samvinnu við fjármálaráðuneytið og hið nýja embætti tollstjórans á Íslandi.

Tollvarðafélag Íslands er þeirrar skoðunar, að nýjar ógnir á borð við alþjóðlega glæpastarfsemi og hryðjuverkaógnina kalli á sífellda endurskoðun og endurskipulagningu tolltæslunnar. Íslenskt samfélag hefur tekið gifurlegum breytingum á undanförunum árum og gerir enn. Samfélagið er núna fjölbjóðlegt og aukin alþjóðavæðing viðskipta hefur átt sér stað, sem við njótum að mörgu leyti góðs af. Þessari alþjóðavæðingu hafa þó einnig fylgt ókostir, sem eru alþjóðavæðing í skipulagðri glæpastarfsemi og hryðjuverkum. Við þessu verður að bregðast með betri skipulagningu og uppbyggingu landamæragæslu og tollgæslu.

Sameining tollgæslunnar í eitt tollumdæmi er að mati félagsins aðeins fyrsta skref í þá átt að skoða frekari breytingar að nýju fyrirkomulagi tollgæslunnar. Rétt væri að Alþingi skoðaði það fyrirkomulag, sem tíðkast í Bandaríkunum og sem fyrirhugað er að taka upp í Bretlandi. Hér er átt við sameiningu landamæralögreglu og tollgæslu í eina stétt (e. U. S. Customs and Border Protection), sem heyrir undir Bandaríska heimarvarnaráðuneytið (e. U.S. Department of Homeland Security).

Auk hins alþjóðlega vanda hefur þáttaka Íslands í Schengen samstarfmi, um frjálst flæði farþega, haft bein áhrif á tollgæslu hér á landi. Upplausn og lögleysa í Austur-Evrópu hefur leitt til þess, að þar eru reknar stórar fíkniefnaverksmiðjur auk ólöglegrar framleiðslu á sigarettum, sem smyglað er til Vestur-Evrópu, þar með til

Íslands. Athafnasvæði ýmissa glæpahópa – t.d. frá Austur Evrópu – hafa stækkað með sama hætti og gerst hefur við löglega starfsemi.

Hluti af bættu skipulagi tollgæslunnar eru skýr, metnaðarfull og raunhæf markmið og góð áætlanagerð. Fyrir skömmu var lokið tollefirlitsáætlun fyrir næstu fimm árin, þ.e.a.s. frá 2009-20013. Mun auðveldara er að fylgja slíkri áætlun eftir ef landið er eitt tollumdæmi.

Ein af aðalástæðum þess að endurskipulagningar er þörf í tollgæslu landsins er fyrirhuguð stækkun og fækkun lögreglustjóraembætta og aðskilnaður milli sýslumanna og lögreglustjóra. Spurningin er hvar nokkrir tollverðir lenda innan stærri skipulagsheilda úti á landi. Að mati félagsins snýst málið öðru fremur um, hvort tollurinn ætlar að sitja eftir í óskiptu búi með lögreglunni, þegar allir aðrir – þ.e.a.s. sýslumenn og lögregla – eru búnir að stokka upp hjá sér til að geta betur tekist á við ný verkefni.

Á hinum Norðurlöndunum er fjárveitingum til tollgæslu ráðstafað sem heildarfjárveitingu til tollgæslu, sem ákvarðar síðan sjálf hvernig og hvar féð nýtist best. Sameining landsins í eitt tollumdæmi mun tryggja að fjárveitingar skili sér að fullu í réttan málaflokk auk þess sem komið yrði í veg fyrir óþarfa yfirbyggingu, en þannig færu meiri peningar í tollgæsluna sjálfa – þ.e.a.s. mannafla og aðra innri uppbyggingu tollsins, s.s. tækjakaup o.fl.

Að mati Tollvarðafélags Íslands er ekkert því til fyrirstöðu að sameina landið í eitt tollumdæmi undir stjórn eins og sama tollstjóra. Með þessu móti má bæta skipulag og nýtingu fjárveitinga með það að markmiði að efla tollgæsluna um allt land og tryggja sömu þjónustu allstaðar.

Félagið setur þó þá fyrirvara, að mikilvægt sé að hagræðing sú, sem fyrirhuguð er, bitni ekki á faglegu starfi tollsins, sem innheimtustofnunar ríkisins eða sem löggæslustofnunar er hindrar innflutning ólöglegs varnings til landsins.

Einnig er mikilvægt að störf hverfi ekki af landsbyggðinni og frá Suðurnesjum til Reykjavíkur í kjölfar þess að yfirstjórn tollamála færast til höfuðborgarinnar. Þvert á móti á að nýta tækifæri til þess að færa störf út á landsbyggðina, nú þegar tækifæri gefst til þess.

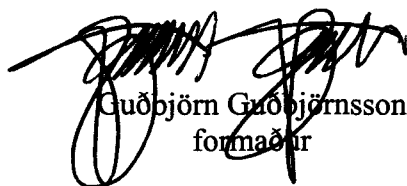
Mikilvægt er að útfærsla saminga þeirra, sem gerðir verða við lögreglu og getið er í 11. gr. frumvarpsins, tryggi áframhaldandi náð samstarf þessara bræðrastétta. Í 12. grein frumvarpsins er greint frá að tollstjóri veiti lögreglu aðgang að upplýsingum, sem nauðsynlegar eru í þágu greiningarstarfs eða rannsóknar lögreglu. Á sama hátt verður að tryggja að upplýsingar frá lögreglu, sem nýst geta tollgæslunni við greiningarstarf eða rannsóknir, berist til tollgæslu.

Um 29. gr. frumvarpsins gerir Tollvarðafélagið þá athugasemd, að betra er að lögskráning sé áfram í höndum starfsmanna tollsins. Ástæðan er að tollgæslan er í meiri samskiptum við útgerðarmenn og skipstjórarmenn en sýslumenn og hreppstjórar landsins. Einnig bera tollverðir – öllu jafnan – meira skynbragð á skip og þau réttindi, sem til þarf fyrir skipstjórarmenn og vélstjóra.

Mikil óvissa og taugaveiklun ríkir allsstaðar í þjóðfélaginu um þessar mundir. Starfsmenn Lögreglu- og tollstjórans á Suðurnesjum hafa hins vegar mátt búa við mikla óvissu og ófrið nær allt þetta ár og er mikilvægt að þeirri óvissu ljúki.

Tollvarðafélags Íslands styður þær breytingar, sem boðaðar eru í því frumvarpi, sem nú liggur fyrir Alþingi og óskar eftir að það verði að lögum sem allra fyrst. Þannig yrði allri óvissu um framtíð tollsins eytt og starfsmenn gætu einbeitt sér að framtíðaruppbyggingu embættisins og þeim breytingum, sem miða að styrkingu tollgæslunnar í landinu.

Virðingarfyllst,



Guðbjörn Guðbjörnsson  
formaður