

**Minnisblað****Dags:** 25. ágúst 2016**Til:** Fjármála- og efnahagsráðuneytis**Frá:** Tollstjóra**Efni:** Áhættustjórnun Tollstjóra

787.mál

Tollstjóri verndar landamærin með því að viðhafa eftirlit með vöruflutningum til landsins og er eina stjórnvaldið sem fer með heildstætt eftirlit á þessu sviði fyrir hönd ríkisins, þ.e. Tollstjóra og annarra tiltekinna eftirlitsstofnana. Hlutverkið er margþætt en eitt af því mikilvægasta er að vernda samfélagið gegn ólöglegum inn- og útflutningi vöru og þá sérstaklega vöru sem getur haft í för með sér hættu fyrir öryggi, umhverfi og heilsu almennings. Markviss og árangursrík tollgæsla byggist á öflugri áhættustjórnun og hefur verið hvatt til notkunar þeirrar aðferðafræði af hálfu Alþjóðatollastofnunarinnar, WCO m.a. vegna einföldunar viðskipta (e. trade facilitation) en almennt má segja að áhættustjórnun leiði til þess að vöru- og farþegaflæði verður fyrir minni truflun vegna tolleftirlits. Tollyfirvöld allra Norðurlanda hafa beitt þessari aðferðafræði um langt skeið og hið sama má segja um aðferðafræði tollyfirvalda víða um heim. Nefna má sem dæmi að sænsk og norsk tollyfirvöld hafa aukið áherslu á upplýsingasöfnun og greiningu síðustu ár, sjá hjálögð gögn.

Löggjafinn hefur þegar kveðið á um að eitt af hlutverkum Tollstjóra sé að viðhafa greiningarstarf vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit, sbr. 8. tl. 40.gr. tollalaga nr. 88/2005. Ákvæðið kom inn í tollalög árið 2008 og í athugasemdum í frumvarpi var tekið fram að vegna síaukins mikilvægis þess að tolleftirlit sé byggt á áhættustjórnun væri lagt til að í greininni komi fram að Tollstjóra sé ætlað að sinna slíku greiningarstarfi. Einnig kom fram að hjá embættinu hefði þegar verið unnið talsvert að uppbyggingu slíkrar greiningarstarfsemi. Þá má geta úrskurðar Persónuverndar nr. 2006/232, þar sem deilt var um skrá sem gat innihaldið viðkvæmar persónuupplýsingar en Persónuvernd taldi skilyrði persónuverndarlaga uppfyllt. Hefur Tollstjóri starfað með þessum hætti um árabíl en mikilvægt er talið að gera heimildir enn skýrari og gagnsærri.

Í sinni einföldustu mynd þá lýtur áhættustjórnun að því að stöðva ólögmætan inn- og útflutning en hleypa lögmætu vöruflæði í gegn með sem minnstum afskiptum og töfum fyrir innflytjendur. Eftirlit tollgæslu með innflutningi fer almennt fram með þeim hætti að varningur sem kemur til landsins er greindur og í framhaldinu skoðaður, eftir því sem hægt er miðað við núverandi mannafla og tækjakost. Greining felur samtímis í sér skoðun á ýmsum áhættuþáttum sem lögð er áhersla á hverju sinni, þ.e. meðal annars fíkniefnum, fölsuðum varningi einkum út frá öryggi vöru (t.d. matvælum og lyfjum), vopnum, geislavirkum og öðrum hættulegum efnum, vöru með tvíþættan tilgang, menningarverðmætum o.s.frv. Þá tekur Tollstjóri þátt í vörnum gegn skipulagðri glæpastarfsemi og lýtur greining einnig að þeim málaflokki.

Ef tollyfirvöld myndu ekki safna upplýsingum¹ um vöruflæði, farþega og för til ákvarðanatöku fyrir tolleftirlit yrði afleiðingin sú að lítill eða enginn árangur yrði af eftirlitinu, forgangsroðun yrði í lágmarki og innflytjendur sem og farþegar gætu upplifað óþarfar tafir.² Eftirlitið yrði þar með ómarkvisst og nýting mannafla ekki sem skyldi. Í raun má segja að tollyfirvöld væru á byrjunarreit á hverjum degi. Þess má geta að mikil aukning hefur verið á vöru- og farþegaflæði til landsins síðustu ár án þess að tollvörðum í landamæravörslu hafi fjölgað. Árið 2010 voru tollafgreiddar 442.832 sendingar en árið 2015 alls 777.769. Þá komu 743.046 farþegar til landsins í gegnum Keflavíkurluguvöll árið 2010 en árið 2015 voru þeir 1.694.927. Einungis fer fram leit í í minna en 0,5% gámasendinga sem þýðir að mikilvægi áhættustjórnunar verður enn meira.

¹ Intelligence (enska) er þýtt sem underrættelse á sænsku og etterretning á norsku, sjá hjálögð gögn.

² Þess má geta að svokallað reglufylgnieftirlit (norska: etterlevelseskontrol) er einnig mikilvægt upp að vissu marki, samhliða eftirliti á grundvelli áhættugreiningar, en það getur m.a. byggst á handhófkenndri ákvarðanatöku. Markmiðið með slíku eftirliti getur verið að borgarinn upplifi möguleikann á eftirliti – t.d. með sýnileika tollvarða – sem stuðlar að frekari reglufylgni.



TOLLSTJÓRI

Á sama tíma telur Tollstjóri mikilvægt að bæta tölvukerfi til að tryggja öryggi upplýsinga og gera það kleift að kerfin eyði sjálfkrafa óstaðfestum upplýsingum þegar þeirra er ekki lengur þörf. Með þeim hætti eykst réttaröryggi borgarans.

Af ofangreindu er ljóst að mikil þörf er á áhættugreiningu við tolleftirlit og er framkvæmd Tollstjóra í samræmi við það sem er viðhaft hjá nágrannaþjóðum og hvatt er til af hálfu Alþjóðatollastofnunarinnar.

Hjálagt:

1. *Ársskýrsla sænska tollsins*
2. *Ársskýrsla norska tollsins*
3. *Skýrsla Europol: Exploring Tomorrow's Organised Crime*
4. *Viðeigandi lagagrein norsku tollalaga á norsku og ensku ásamt fylgigögnum*
5. *Frétt norska tollsins um stofnun miðlægrar einingar um upplýsingasöfnun og greiningu*