

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis**
Sendandi: **Fjármála- og efnahagsráðuneytið; skrifstofa skattamála**
Dagsetning: **13.09.2016**
Málsnúmer: **FJR16050018**
Bréfalykill: **3.6**

Efni: Frumvarp til laga um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum o.fl.

Að beiðni efnahags- og viðskiptanefndar hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið tekið saman eftirfarandi svör við athugasemdum umsagnaraðila við breytingartillögur við frumvarp til laga um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum o.fl. (þskj. 1346 - 787. mál). Nefndinni bárust sex umsagnir vegna breytingartillagna við frumvarpið frá Fjármálaeftirlitinu, KPMG ehf., ríkisskattstjóra, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins, Viðskiptaráði Íslands og Samtökum fjármálafyrirtækja. Í minnisblaði þessu er að finna umfjöllun um athugasemdir umsagnaraðila sem ráðuneytið telur rétt að bregðast við.

Umsögn KPMG ehf., dags. 1. september sl., sameiginleg umsögn SA og SI, dags. 5. september sl., og umsögn VÍ, dags. 8. september sl.

1. Föst starfsstöð.

Gagnrýnt er af hálfu SA og SI og KPMG ehf. að hugtakið föst starfsstöð taki til netþjóna og tengds tölvubúnaðar (gagnavera) hérlendis. Vafi leiki á því hvort að slík umráð leiði til fastrar starfsstöðvar og þar af leiðandi eigi að undanskilja þau frá skilgreiningu þess ákvæðis er yrði við lögfestingu að 1. mgr. 3. gr. a. tekjuskattslaganna.

Ráðuneytið telur að viðbót eins og hér er lögð til sé á skjön við þau viðmið sem OECD setur og sama gildir um tvísköttunarsamninga Íslands við önnur ríki. Komi upp vafamál þá er skattyfirvöldum ætlað að skera úr um það í hverju tilviki fyrir sig hvort um fasta starfsstöð sé að ræða á grundvelli þeirra gagna sem fyrir liggja um starfsemi viðkomandi aðila.

2. Raunveruleg atvinnustarfsemi.

Í umsögn KPMG er vitnað til reglugerðar nr. 1102/2013 um skilgreiningu á raunverulegri atvinnustarfsemi, sbr. 6. gr. hennar, en reglugerðin verður tekin til gagn Gerrar endurskoðunar verði endurbætt CFC-regla tekin upp. Ekki er þó unnt að taka undir skilning KPMG ehf. um að skilgreining 6. gr. reglugerðarinnar á raunverulegri atvinnustarfsemi útiloki aðgreiningu tekna eftir því hvort þær eru óvirkar eða stafi af virkri atvinnustarfsemi, enda felur skilgreiningin í sér útlistun á því í dæmaskyni hvað geti talist vera virk atvinnustarfsemi og er á engan hátt tæmandi.

Hvað varðar athugasemdir KPMG ehf., um takmörkun yfirfærslu milli ára á tapi lögaðila heimilisfastra á lágskattasvæðum og að slík takmörkun feli í sér mismunun á íslenskum skattþegnum, þá er það ætlun ráðuneytisins að takmörkun nýtingar á tapi hafi fælingaráhrif frá því að stofna óvirk félög í lágskattaríki, sem stunda ekki raunverulega atvinnustarfsemi, og flytja þangað eignir. Ekki verður talið að slíkt ákvæði feli í sér brot á jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrár lýðveldisins enda er staða skattaðila sem hefur eignir og tekjur í lágskattaríkjum og þess sem hefur það ekki ósambærileg í eðli sínu.

Þá leggur KPMG ehf. til að felld verði brott úr tillögu ráðuneytisins eftirfarandi setning: „Fari úthlutun fjármuna á tekjuárinu fram úr hlutdeild þeirra tekna sem taldar hafa verið fram og

skattlagðar skulu skv. 3. mgr. 2. gr. skal skattleggja það sem umfram er á sama hátt.“ KPMG ehf. telur að með þessu sé lögð til tvísköttun sömu tekna.

Í gildandi ákvæði er orðalagið svo: „Skattaðili sem á beint eða óbeint hlut í hvers kyns félagi, sjóði eða stofnun sem telst heimilisföst í lágs kattaríki skal greiða tekjuskatt af hagnaði slíkra aðila í hlutfalli við eignarhluta sinn án tillits til úthlutunar.“ Í gildandi ákvæði er hugtakið „hagnaður“ notað en í breytingartillögu er lagt til að nota hugtakið „tekjur“. Að öðru leyti er óbreytt að ekki verður tekið tillit til úthlutunar. Markmiðið með breytingunni er að hlutdeild í tekjum félagsins yrðu skattlagðar hjá hverjum félagsaðila samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 2. gr., þ.e. tekjur að frátöldum heimilum frádráttarliðum hvers eiganda í stað þess að óskilgreindum „hagnaði“ yrði skipt upp á milli félagsaðila. Ekki verður séð að eðlismunur sé á niðurstöðunni, þótt blæbrigðamunur sé á textanum. Ljóst er að gildandi ákvæði kveður á um, að ef úthlutað er umfram skattlagðar tekjur að teknu tilliti til frádráttarliða, skuli skattleggja mismuninn á sama hátt og skattlagt hefði verið í upphafi, hefði allt komið til skattlagningar. Nemi úthlutun aftur á móti lægri fjárhæð en sá skattstofn, sem skattlagður var skv. 3. mgr. 2. gr., þá kemur ekki til skattlagningar. Ekki verður séð að úthlutun geti verið óheft þrátt fyrir að einhver óverulegur hluti tekna félagsins hafi verið skattlagður.

Þá telur KPMG ehf. að skilgreining lágs kattaríkis sé alltof víðtæk þar sem ríki teljist lágs kattaríki ef íslensk skattýfirvöld geti ekki krafist allra nauðsynlegra upplýsinga á grundvelli tvísköttunarsamnings, samninga um upplýsingaskipti eða annars alþjóðasamnings. Upp eru talin nokkur lönd sem að mati KPMG ehf. myndu teljast til lágs kattaríkja þar sem engir samningar um upplýsingaskipti séu fyrir hendi.

Það skal upplýst að öll ríkin sem talin eru upp í dæmaskyni af hálfu KPMG ehf., fyrir utan Pakistan, hafa skrifað undir samkomulag við OECD um gagnkvæma aðstoð í skattamállum. Þar eru 103 ríki aðilar að samkomulaginu, þ.e. öll G20 ríkin ásamt BRIICS svo dæmi séu tekin.

KPMG ehf. leggur til að tekin verði upp málsgrein í ákvæðið um CFC-skattlagningu þar sem skattaðila verði heimilt að draga þann skatt frá sem viðkomandi félag, sjóður, stofnun eða eignasafn heimilisfast í lágs kattaríki hefur sannanlega greitt af hagnaði sínum, hvort heldur er í heimaríki sínu eða í upprunaríki þeirra tekna sem hagnaðinn mynda.

Ráðuneytið fellst ekki á slíka tillögu þar sem 4. mgr. 119. gr. tekjuskattslaga gildir fullum fetum. Í tillögu KPMG ehf. er jafnframt gengið skrefinu lengra en almennt er gert í tvísköttunarsamningum með því að leggja til að unnt væri að fá frádraginn skatt sem lagður var á í upprunaríki þeirra tekna sem hagnaðinn mynda enda taka tvísköttunarsamningar aðeins til tvískattlagningar á sömu tekjur sama aðila – og þá helst á sama ári.

3. Takmörkun á frádrætti vaxtagjalda.

KPMG ehf. og Viðskiptaráð Íslands draga í efa nauðsyn þess að láta takmörkun á frádrætti vaxtagjalda ná til vaxtagjalda af lánaviðskiptum milli fyrirtækja sem bera ótakmarkaða skattskyldu á Íslandi. Jafnframt benda samtökin á að ekki sé gerður greinarmunur á því hvort um sé að ræða vaxtaberandi lán veittu af erlendum eða innlendum aðilum og að það skjóti skökku við að skattleggja vaxtatekjur innlendra félaga og heimila ekki vaxtafrádrátt innlends tengds aðila upp á móti.

Ekki verður séð að rök standi með umræddum athugasemdum. Í fyrsta lagi er nauðsynlegt að uppfylla skilyrði samningsins um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög nr. 2/1993, enda má ekki mismuna fyrirtækjum með heimilisfesti í öðrum EES-ríkjum. Í annan stað er Ísland ekki eina ríkið sem skattleggur vexti. Viðtökuríki vaxtanna er í sjálfsvald sett hvort það skattleggur vexti eða ekki og er slíkt ekki á valdsviði íslenska ríkisins. Ráðuneytið setur sig ekki upp á móti því að heimila undanþágu frá takmörkun á frádrætti vaxtagjalda í tilviki samskattaðra fyrirtækja, svo lengi sem ljóst sé að það feli ekki í sér brot gegn fjórfrelsisákvæðum EES-samningsins.

Bæði samtökin, SA og SI, og KPMG ehf. hafa gagnrýnt skilgreiningu á því hvað teljist til vaxtagjalda. Rétt er að taka fram að gerðar hafa verið breytingar á vettvangi nefndarinnar í samráði við ráðuneytið á skilgreiningu á vaxtagjöldum í ákvæðinu og nú vísað í 1. mgr. 49. gr. líkt og KPMG ehf. bendir réttilega á í umsögn sinni.

Athugasemdir KPMG ehf. og samtakanna um að skýring á EBITDA sé nýstárleg og gæti valdið misskilningi á fullan rétt á sér. Samtökin leggja til að styðjast við orðið „framlegð“ fremur en hagnað. Þá gagnrýna samtökin skilgreiningu á hugtakinu hagnaði þar sem þau benda á að fjármagnsliðir geti verið jákvæðir og að algengt væri að söluhagnaður hlutafjár eða fjáreigna sé færður til tekna sem fjármunatekjur og því myndu slíkar tekjur koma til hækkunar á reiknuðum hagnaði félagsins að óbreyttu orðalagi breytingartillagnanna. Ekki verður séð að aukinn hagnaður í tengslum við vaxtarfrádrátt sé íþyngjandi fyrir viðkomandi skattaðila, nema þá síður sé. Þá telja samtökin að EBITDA hagnaðurinn (framlegðin) eigi ekki að innihalda hlutdeild í afkomu dóttur- eða hlutdeildarféлага né móttækinn arð enda séu slíkir liðir almennt færðir meðal fjármunatekna og fjármagnsgjalda og því utan EBITDA hagnaðar. Um þá athugasemd samtakanna þar sem segir að liðir sem færðir eru til tekna sem fjármunatekjur myndu hækka EBITDA viðkomandi skattaðila er það að segja að slíkt er á skjön við athugasemd samtakanna um að fjármunatekjur falli utan EBITDA hagnaðar.

Ástæða þess að stuðst er við hina skattalegu EBITDU er sú að kerfi ríkisskattstjóra leiða fram þessar tölur, þ.e. sama niðurstaða fæst en önnur leið er farin að henni. Þessi leið er farin sökum þess að tölurnar eru fengnar úr skattframtölum aðila en ekki úr ársreikningum þeirra.

Þá vîkur að athugasemd KPMG ehf. og samtakanna um nýsköpunarfyrirtæki. Ekki er fallist á þann skilning að takmörkun á frádrætti vaxtagjalda með þessum hætti, hvort sem er með 50 milljóna króna markið í undanþágu a-liðar eða 10% hlutfallið í undanþágu b-liðar, verði mörgum nýsköpunarfyrirtækjum fjötur um fót. Það hlýtur enda að teljast sjaldgæft að nýsköpunarfyrirtæki fái slíkt lánsfjármagn frá tengdum aðilum að það falli undir ákvæðið. Þá hefur rannsókn ráðuneytisins í samvinnu við ríkisskattstjóra sýnt að 50 milljóna króna markið er mjög raunhæft. Ráðuneytið fellst því ekki á tillögu KPMG ehf. eða samtakanna um að miða markið við 100 eða 160 milljónir króna í vaxtagjöld þar sem slíkt fellur ekki vel að íslenskum veruleika.

Skírskotun í tillögur starfshóps á vegum fjármálaráðuneytisins frá árinu 2012, þar sem miðað var við 30% af EBITDA og 160 milljónir króna í vaxtagjöld á fullan rétt á sér. Hins vegar hafa tímarnir breyst frá árinu 2012 og ríki hafa gengið mun lengra en áður við takmörkun á nýtingu frádráttar vaxtagjalda.

Allir umsagnaraðilar gagnrýna þannig að miðað verði við 25% af hagnaði en það getur hvorki talist óeðlilegt né ósanngjarnt. Í 4. gr. skattasniðgöngutilskipunar ESB er til að mynda kveðið á um hlutfallið allt að 30% af EBITDA .

Við ákvörðun á viðmiðunarmörkum var litið til framkvæmdar annarra norrænna ríkja. Í Noregi tóku reglur um takmörkun á frádrætti vaxtagjalda gildi þann 1. janúar 2014 og var þá miðað við 30% af skattalegri EBITDA. Því var hins vegar breytt frá og með 1. janúar 2016 í 25% viðmið þar sem talin var þörf á að herða skilyrðin. Þessi prósentutala er jafnframt notuð í finnskri löggjöf um takmörkun vaxtagjalda.

KPMG ehf. og samtökin leggja jafnframt til að heimilt verði að yfirfæra vaxtagjöld hafi þau ekki verið að fullu gjaldfærð á einu tekjuári og verði sú heimild þá bundin sömu skilyrðum og yfirfærsla rekstrartaps, sbr. 8. tölul. 31. gr. tekjuskattslaga. Breytilegt er eftir ríkjum hvort slík yfirfærsla ónotaðra vaxtagjalda milli ára sé heimil eða ekki. Þrátt fyrir að rök standi með hvoru tveggja þá telur ráðuneytið réttast að heimila ekki slíka yfirfærslu að sinni.

KPMG ehf. setur jafnframt fram tillögu um fjórðu undantekninguna sem taki til vaxta vegna lánaviðskipta á milli samskattaðra félaga.

Ákvæði 55. gr. tekjuskattslaga, um samsköttun félaga, tekur einungis til þeirra félaga sem heimilisföst eru hér á landi. Að öllu óbreyttu yrði slík undantekning því í andstöðu við EES-rétt.

Þá gagnrýna samtökin að ekki sé gert ráð fyrir að samstæðufélög séu undanþegin sérstökum vaxtafrádráttarreglum þegar þau sýna fram á með óyggjandi hætti að vaxtakjör láns á milli tengdra aðila sé innan armslengdarviðmiða. Vert er að hafa í huga að sérstakar vaxtafrádráttarreglur hafa þann megintilgang að sporna við tilfærslu skattstofna milli ríkja en ekki ákvörðun á vaxtakjörum sem slíkum. Vaxtakjörin skulu hins vegar ávallt vera ákveðin í samræmi við milliverðlagningarákvæði 3. mgr. 57. gr. tekjuskattslaga, óháð reglum um takmörkun vaxtafrádráttar sem eru þó jafnframt fælingarmáttur með vöxtum utan armslengdar. Einnig benda samtökin á tengsl milli vaxtafrádráttar og ákvæða í sérstökum lögum vegna fjárfestingarsamninga. Ráðuneytið er meðvitað um þessi tengsl og mun skoða þau sérstaklega.

Að endingu leggur ráðuneytið til eftirfarandi breytingar:

Á eftir 57. gr. a laganna, kemur ný grein er verður 57. gr. b, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Takmörkun á frádrætti vaxtagjalda.

Þrátt fyrir ákvæði 1. tölul. 31. gr. og 49. gr. takmarkast frádráttur vaxtagjalda skattaðila skv. 2. gr. vegna lánaviðskipta við tengda aðila skv. 4. mgr. 57. gr. við 25% af hagnaði skattaðilans. Þau vaxtagjöld sem umfram eru koma ekki til frádráttar.

Ákvæði 1. mgr. á ekki við ef:

- vaxtagjöld skattaðila, skv. 1. tölul. 49. gr., eru lægri en 50 milljónir kr. vegna lánaviðskipta við tengda aðila skv. 4. mgr. 57. gr., eða
- skattaðili sýnir fram á að eiginfjárhlutfall hans er hið sama eða hærra en samstæðunnar sem hann tilheyrir, með 2% vikmörkum. Framangreint gildir ekki ef eigið fé skattaðila var hækkað innan við sex mánuðum fyrir dagsetningu efnahagsreiknings og lækkað aftur að samsvarandi fjárhæð innan við sex mánuðum eftir dagsetningu efnahagsreiknings. ~~Þá mega vaxtagjöld skattaðila til tengdra aðila ekki hafa numið hærra hlutfalli en 10% af heildarvaxtagjöldum skattaðila.~~ Hafi skattaðili, sem tilheyrir samstæðu, bókfært eignarhlut í öðru fyrirtæki samstæðunnar, samkvæmt hlutdeildaraðferð, ber við útreikning á eiginfjárhlutfalli að miða við kostnaðarverð eignarhlutans.

Að auki eiga ákvæði 1. mgr. ekki við ef skattaðili er fjármálafyrirtæki skv. lögum nr. 161/2002, tryggingafélag eða félag í eigu fyrrgreindra aðila sem starfar í sambærilegum rekstri.

Með hagnaði í 1. mgr. er átt við hagnað samkvæmt ársreikningi að viðbættum tekjuskatti, fjármagnsliðum, afskriftum og niðurfærslum fastafjármuna. Hafi skattaðili fært í rekstrarreikning hlutdeildartekjur frá öðru félagi innan samstæðunnar skal draga þær frá framangreindum hagnaði og bæta við úthlutuðum arði frá sama félagi hafi arðgreiðsla átt sér stað.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð þar sem kveðið er á um nánari skilyrði um framkvæmd þessarar greinar og skilgreiningu hugtaka.

Ráðuneytið vill að lokum gera fyrirvara um fleiri breytingar á ákvæðinu.

Umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja, dags. 1. september sl.

4. Upplýsingar um erlendar skattkennitölur (TIN).

Í umsögn SFF kemur fram að ef meiningin með breytingartillögunni sé að upplýsingaöflun verði sú sama og CRS og FATCA gera ráð fyrir telji SFF vel gerlegt að fjármálafyrirtæki sinni reglulegri upplýsingaskyldu á þeim grunni. Samtökin vekja athygli á að samkvæmt CRS sé eingöngu kallað eftir TIN númeri við stofnun bankareiknings. Ákvæði breytingartillögunnar gangi mun lengra. Ef ætlunin með breytingartillögunni sé að ganga lengra en CRS í upplýsingaöflun um TIN númer telji SFF það vera nær óframkvæmanlegt. Það myndi líklega leiða til þess að viðskiptalífið myndi hægja svo

verulega á sér að öngþveiti gæti skapast.

Breytingartillagan er nauðsynleg í því skyni að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar um upplýsingaskipti á sviði skattamála og í tengslum við innleiðingu á FATCA (e. Foreign Account Tax Compliance Act) samningi Íslands og Bandaríkjanna og alþjóðlegum staðli um upplýsingaskipti í skattamálum (e. Common Reporting Standard), þar sem íslenskum skattaðilum verði gert skylt að afla upplýsinga um erlendar skattkennitölur (TIN) þegar greiðslur fara frá íslenskum skattaðilum til erlendra skattaðila og þegar erlendir skattaðilar eiga eignir hér á landi.

Með lögfestingu ákvæðisins er gert ráð fyrir því að skylda fjármálafyrirtækja til að afla upplýsinga um erlendar skattkennitölur (TIN) eigi við um þá bankareikninga sem stofnaðir eru eftir að ákvæðið verður lögfest. Í athugasemdum með CRS staðlinum kemur fram, vegna eldri reikninga, að tilkynningaskyldar fjármálastofnanir þurfi ekki að tilkynna um TIN númer ef það er ekki fyrirliggjandi í skráum fjármálastofnunarinnar enda sé það ekki skylt samkvæmt landsrétti.

Í 6. gr. 3. tölul. b-liðar FATCA samningsins kemur fram að Ísland einseti sér að setja eigi síðar en 1. janúar 2017, vegna tilkynninga fyrir 2017 og eftirfarandi ár, reglur sem skylda íslenskar tilkynningaskyldar fjármálastofnanir til að afla og tilkynna bandarískar skattkennitölur sérhvers tilgreinds bandarísks aðila eins og krafa sé gerð um skv. 1. tölul. a-liðar 2. mgr. 2. gr. FATCA samningsins. Ákvæðið á eingöngu við um nýja bankareikninga, þ.e. þá reikninga sem stofnaðir eru eftir að ákvæðið verður lögfest.

Ráðuneytið tekur undir það sjónarmið SFF að ákvæðið gangi lengra en þörf er á í tengslum við innleiðingu á CRS og FATCA. Verði ákvæðið lögfest óbreytt mun það ekki einungis taka til fjármálafyrirtækja heldur einnig þeirra sem greiða laun, verktakagreiðslur o.fl., sbr. 92. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt. Ráðuneytið er reiðubúið til að vinna breytingartillögu við ákvæðið sé það ósk efnahags- og viðskiptanefndar.

Umsögn ríkisskattstjóra, dags. 5. september sl.

5. Upplýsingagjöf til skattyfirvalda og dagsektir.

Ríkisskattstjóri er ekki sammála breytingartillögum ráðuneytisins að fella brott þau ákvæði um breytingar á upplýsingagjöf til skattyfirvalda sem kveðið er á um í 7. gr. upphaflega frumvarpsins. Þá bendir ríkisskattstjóri á að nauðsynlegt sé að gera breytingu á 92. gr. tekjuskattslaga sem varða sjálfvirka upplýsingagjöf. Mikilvægt sé að upplýsingaskyldan sé sem víðtækust, þannig að áritun upplýsinga á skattframtöl við undirbúning framtalsskila og eftirlit verði sem mest tæmandi. Í því sambandi er bent á að eðlilegt sé að rafeyrisfyrirtæki og smálánafyrirtæki falli undir sama hatt og önnur fjármálaþjónusta við viðskiptavinum hvað varðar upplýsingagjöf um inneignir og stöðu á greiðslukortum um áramót. Að lokum leggur ríkisskattstjóri til að embættinu verði heimilað að knýja fram skil upplýsinga með beitingu dagsekta.

Eins og fram kemur í athugasemdum ráðuneytisins við breytingartillögu á 7. gr. frumvarpsins hefur greinin sætt mikilli gagnrýni umsagnarðila og Persónuverndar, m.a. vegna tilgangsins með söfnun þeirra upplýsinga sem þar eru skilgreindar og vegna afmörkunar á umfangi slíkrar upplýsingaöflunar auk þess sem ákvæðið er sagt vera óljóst og þarfnist meiri rökstuðnings. Persónuvernd sendi ráðuneytinu þann 17. ágúst sl. umsögn vegna frumvarpsdraga frá 12. maí sl. þar sem eftirfarandi kemur m.a. fram:

„Í tengslum við þessi ákvæði leggur Persónuvernd áherslu á þá kröfu sem felst í 71. gr. stjórnarskrárinnar um að gætt sé meðalhófs þegar sett eru lagaákvæði sem fela í sér ihlutun í einkalífsréttindi manna. Í því felst að slík ákvæði eiga ekki að fela í sér rýmri heimildir heldur en efni standa til, auk þess sem þau verða að vera skýr svo að girt sé fyrir að framkvæmd á grundvelli þeirra leiði til ómálefnalegra einkalífsskerðinga.“

„Að því marki sem um er að ræða upplýsingar um einstaklinga, þ.e. persónuupplýsingar í skilningi 1. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, þarf að huga að meginreglum 7. gr. þeirra laga um gæði gagna og vinnslu. Samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 7. gr. laganna skal þess gætt við meðferð persónuupplýsinga að þær séu nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Með því að áskilja að upplýsingarnar séu nægjanlegar og viðeigandi er átt við að eðli þeirra og efni skuli þjóna yfirlýstum tilgangi.

Í 8. og 9. gr. frumvarpsins (innskot ráðuneytis: nú 7. gr.) er engar upplýsingar að finna um það hvernig þær upplýsingar, sem afla á, verða nýttar eða í hvaða tilgangi þeim verður safnað. Athugasemdir við frumvarpsdrögin varpa ekki heldur ljósi á þetta álitaefni. Með vísan til framangreinds, sem og 71. gr. stjórnarskrárinnar, sem áður var nefnd, leggur Persónuvernd til að orðalagi ákvæðisins verði breytt með þeim hætti að gerð verði grein fyrir því hver tilgangur með söfnun upplýsinganna er, sem og að umfang þessarar upplýsingasöfnunar verði afmarkað með einhverjum hætti.“

Af þessum sökum þótti ráðuneytinu nauðsynlegt að fara vandlega yfir þær auknu upplýsingaheimildir skattyfirvalda sem lagðar eru til í frumvarpinu og áhrif þeirra. Því lagði ráðuneytið til að ákvæðið yrði fellt brott.

Ráðuneytið gerir ekki athugasemdir við þá tillögu ríkisskattstjóra að rafeyrisfyrirtæki og smálánafyrirtæki verði felld undir sama hatt og önnur fjármálaþjónusta við viðskiptavinum hvað varðar upplýsingagjöf um inneignir og stöðu á greiðslukortum um áramót.

Að því er varðar tillögu ríkisskattstjóra um að embættinu verði heimilað að knýja fram skil upplýsinga með beitingu dagsekta þykir rétt að áréttu að þegar eru fyrir hendi heimildir í tekjuskattslögum til handa ríkisskattstjóra að vísa máli til refsimeðferðar hjá skattrannsóknarstjóra eða lögreglu vegna brota á 92. gr. laganna. Samkvæmt 6. mgr. 109. gr. tekjuskattslaga skal maður sæta sektum eða fangelsi allt að 2 árum hafi hann af ásetningu eða stórkostlegu hirðuleysi vanrækt að gegna skyldu sinni samkvæmt ákvæðum 90., 92. eða 94. gr. laganna. Að framansögðu virtu telur ráðuneytið að fullnægjandi úrræði séu nú þegar til staðar samkvæmt ákvæðum laga um tekjuskatt.

Umsögn persónuverndar dags. 2. september 2016 o.fl.

Í ljósi athugasemda sem koma fram í umsögn Persónuverndar þykir eðlilegt að tveimur leiðréttingum á texta almennra athugasemda frumvarpsins verði komið á framfæri. Að sama tilefni er rétt að gera nokkrar breytingar á 17. og tillögu að nýrri 21. grein frumvarpsins og skýringum við þær.

6.1. Leiðréttingar á texta almennra athugasemda frumvarpsins.

Í umsögn Persónuverndar kemur hefur fram ábending þess efnis að misræmis gæti í orðanotkun í texta 17. gr. frumvarpsins og athugasemda frumvarpsins, orðið „skrá“ komi fram í texta frumvarpsákvæðisins en í athugasemdunum sé jöfnum höndum rætt um skrár og gagnagrunna. Af þessu tilefni væri rétt að taka fram að í samhengi frumvarpsins er um hið sama að ræða hvort sem þar er rætt um skrár eða gagnagrunna. Þeir gagnagrunnar sem vísað er til teljast til skráa í skilningi 3. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2002.

Í kafla 4.9.3 í almennum athugasemdum frumvarpsins kemur fram að litið sé svo á að upplýsingar og gögn sem verði til við greiningarstörf tollstjóra séu ekki skilaskyld til Þjóðskjalasafns. Að auki er tekið fram í lokamálslið athugasemda við 21. gr. frumvarpsins að aldrei skuli geyma persónuupplýsingar en nauðsynlegt er í ljósi tilgangs vinnslu þeirra sbr. 26. gr. laga nr. 77/2000. Framangreind umfjöllun í athugasemdakafla frumvarpsins er ónákvæm og væri rétt að því yrði komið á framfæri.

6.2. Breytingar á 17. gr. frumvarpsins og skýringum við hana.

Í ljósi athugasemda í umsögn Persónuverndar frá 2. september 2016 væri rétt að gera breytingar á 17. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að 17. gr. frumvarpsins orðist svo:

Eftirfarandi breytingar verða á 40. gr. laganna:

a. 7. tölul. fellur brott.

b. Við 40. gr. laganna bætast þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Tollstjóri skal reka tölvukerfi og annast þróun rafrænna samskipta vegna tollafgreiðslu. Vegna rækslu verkefna sinna er tollstjóra heimilt að halda og reka kerfi og skrár. Í því felst m.a. heimild til að reka:

1. Kerfi um inn-, út- og umflutning og skrár sem nauðsynlegar eru vegna tollafgreiðslu.

2. Málaskrá um brot gegn ákvæðum laga þessara og annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra með öllum nauðsynlegum upplýsingum sem mál varða.

3. Dagbók tollgæslu sem innihaldi m.a. upplýsingar um erindi og verkefni tollgæslu og úrlausn þeirra.

4. Aðrar skrár sem nauðsynlegar eru í þágu löggæsluhagsmuna vegna áhættustjórnunar, skipulagningar og framkvæmdar tolleftirlits.

Að því marki sem nauðsynlegt er vegna greiningarstarfs vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit, og vegna skipulagningar og framkvæmdar tolleftirlits er tollstjóra heimilt að samkeyra skrárnar, m.a. við aðrar skrár og upplýsingar sem tollstjóra hefur verið heimilaður aðgangur að.

Ráðherra settur nánari reglur um skrárnar.

Um svo breytta 17. gr.:

Í frumvarpsgreininni er lagt til að hlutverk tollstjóra, hvað viðkemur rekstri tölvukerfa og þróun rafrænna samskipta vegna tollafgreiðslu, verði skýrt nánar hvað varðar skrár sem honum er heimilt að halda.

Í 43. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 88/2005 var fjallað um sérstakt hlutverk tollstjórans í Reykjavík. Með lögum nr. 147/2008 var embætti tollstjórans í Reykjavík lagt niður en embætti tollstjóra tók við verkefnum hans. Í sérstökum athugasemdum við 8. gr. frumvarps til laga nr. 147/2008, sem varð að 40. gr. laga nr. 88/2005, segir m.a.: „Í greininni er lýst verkefnum tollstjóra sem annast rekstur á embætti tollstjóra. Þar er byggt á efni 42. og 43. gr. gildandi tollalaga sem fjalla annars vegar um almennt hlutverk einstakra tollstjóra og hins vegar um sérstakt hlutverk tollstjórans í Reykjavík. Jafnframt er tekið mið af þeirri þróun sem gætt hefur á alþjóðavettvangi, m.a. hjá Alþjóðatollastofnuninni, þar sem auknar áherslur hafa verið lagðar á að það sé hlutverk tollembættu að greiða fyrir löglegum viðskiptum og að styrkja samkeppnisstöðu fyrirtækja. Um þetta er fjallað í 5. tölul. greinarinnar, auk þess sem þar er lögð áhersla á það eigi að vera hlutverk tollstjóra að vinna að framþróun, hagræðingu og einföldun tollframkvæmdar, skilvirkri og árangursríkri tollstarfsemi og sem bestri þjónustu tollstjóra. Vegna síaukins mikilvægis þess að tolleftirlit sé byggt á áhættustjórnun er lagt til að í greininni komi fram að tollstjóra sé ætlað að sinna slíku greiningarstarfi, sbr. 8. tölul. Þess má geta að hjá embætti tollstjórans í Reykjavík hefur þegar verið unnið talsvert að uppbyggingu slíkrar greiningarstarfsemi.“

Í 1. tölul. 43. gr. laga nr. 88/2005 kom fram, fyrir samþykkt laga nr. 147/2008, að embætti tollstjórans í Reykjavík væri ætlað að annast þróun og rekstur tölvu- og upplýsingakerfa sem notuð væru af hálfu tollyfirvalda við tollafgreiðslu og tolleftirlit. Í almennum athugasemdum frumvarps til laga nr. 88/2005 kemur m.a. fram að tilgangur ákvæðisins sé að draga fram með skýrum hætti að embættinu væri falið að annast áhættugreiningu á landsvísu. Í sérstökum athugasemdum við frumvarpsgreinina segir m.a.: „Með tölvukerfi tollyfirvalda er átt við tölvukerfi sem notað er til að halda utan um álagningu og innheimtu opinberra gjalda sem tollstjórum er falið að innheimta. Með öðrum upplýsingakerfum er m.a. átt við kerfisbundna söfnun og úrvinnslu upplýsinga um afbrot og afbrotamenn sem nota má til áhættugreiningar.“

Hlutverk tollstjóra eru afmörkuð á sundurliðaðan hátt í 1.–15. tölul. 40. gr. laganna. Hlutverkin skarast töluvert í framkvæmd en söfnun og varsla upplýsinga af hálfu tollstjóra snertir í raun mörg

þeirra með einhverjum hætti þó að hingað til hafi slíkar aðgerðir einkum verið tengdar við ákvæði 7. tölul. 40. gr. laganna. Mörg þeirra hlutverka sem tollstjóri fer með eru í grunninn innri verkefni sem snerta borgarana aðeins með óbeinum hætti eða hætti sem vart verður talinn íþyngjandi. Annað á hins vegar við um tollestirlit sem beinist að borgaranum með beinni hætti. Bæði undirbúningur tollestirlits, þ.m.t. greiningarstarf vegna áhættustjórnunar, og framkvæmd þess getur haft ýmis íþyngjandi áhrif á daglegt líf manna.

Í sérstökum athugasemdum við 10. tölul. 43. gr. frumvarps til laga nr. 88/2005 er hugtakið áhættustjórnun skýrt á eftirfarandi hátt: „Inntak áhættustjórnunar (c. risk management) er að finna, greina og takast á við áhættuþætti, einkum ólöglegan innflutning til landsins og undanskot aðflutningsgjalda, til þess að draga úr líkum á að þeir valdi tjóni eða hafi skaðleg áhrif í þjóðfélaginu. [...] Afar mikilvægt er að greina áhættuþætti á hverjum tíma og skipuleggja tollestirlit á grundvelli þeirra. Það er einnig mikilvægt að allar ákvarðanir um þróun tölvukerfis tolyfyrivalda byggist á traustri þarfa- og áhættugreiningu. Við greiningu áhættuþátta er nauðsynlegt að tollstjórinn í Reykjavík hafi samráð við aðra aðila, t.d. lögreglu, yfirvöld landbúnaðarmála, svo sem landbúnaðarráðuneyti eða yfirdýralækni, heilbrigðisyfirvöld, svo sem Lyfjastofnun, eða SÁÁ, siglingayfirvöld og flugmálayfirvöld.“ Skýringar við 111. gr. frumvarps til laga nr. 88/2005 bera með sér að embættinu hafi verið ætlað að gera úrtaksathuganir á innfluttum sendingum við endurskoðun upplýsinga sem lágu til grundvallar rafrænnar tollafgreiðslu vöru, annars vegar með slembiúrtaksathugunum eða með úrtaksathugunum á grundvelli áhættugreiningar eða annarra forsendna. Í 30. gr. laga nr. 88/2005 er kveðið á um ríka upplýsingaskyldu innflytjenda, fjármálafyrirtækja og annarra aðila. Í 3. mgr. hennar er m.a. kveðið á um að öllum aðilum, bæði tollskyldum og öðrum, sé skylt að láta tollstjóra í té ókeypis og í því formi sem óskað er allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn, til nota við almennt tollestirlit og áhættugreiningu, er hann fer fram á og snerta innflutning vöru eða sendingar sem og flutning farþega til og frá landinu. Sérstaklega er tekið fram að í því sambandi skipti ekki máli hvort upplýsingarnar varði þann aðila sem beiðninni er beint til eða aðra aðila sem hann getur veitt upplýsingar um.

Af framangreindu má ráða að hið minnsta frá setningu tollalaga, nr. 88/2005, hefur verið ljóst að tollstjóra væri ætlað að viðhafa almennt tollestirlit, annast áhættugreiningu og afla, varðveita og vinna með nauðsynlegar upplýsingar í því skyni. Markmið áhættugreiningar kemur nokkuð skýrt fram, þ.e. að finna, greina og takast á við áhættuþætti, einkum ólöglegan innflutning til landsins og undanskot aðflutningsgjalda, til þess að draga úr líkum á að þeir valdi tjóni eða hafi skaðleg áhrif í þjóðfélaginu.

Í kafla 4.9.3 almennra athugasemda frumvarpsins er fjallað um ákvæði 17. gr. Þar kemur m.a. fram að það sé mikilvægt að tollstjóri geti unnið upplýsingar saman úr mismunandi gagnagrunnum, m.a. í þeim tilgangi að koma auga á munstur glæpamanna og koma upp um og helst hindra glæpi.

Samkeyrsla upplýsinga úr skráum sem innihalda persónuupplýsingar telst vinnsla í skilningi 2. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í 8. og 9. gr. laga nr. 77/2000 koma fram reglur og skilyrði fyrir vinnslu persónuupplýsinga, þ.á m. viðkvæmra persónuupplýsinga. Í ljósi þeirra krafna sem leiða má af framangreindum ákvæðum laga nr. 77/2000 er lagt til að kveðið verði með beinum hætti á um heimild tollstjóra til að samkeyra þær skrár sem kveðið er á um í frumvarpsgreininni að honum sé heimilt að reka ef það telst nauðsynlegt vegna greiningarstarfs vegna áhættustjórnunar við tollestirlit, og vegna skipulagningar og framkvæmdar tollestirlits. Jafnframt er gert ráð fyrir að í sama skyni geti tollstjóri samkeyrt skrár sínar við aðrar skrár sem honum hefur verið heimilaður aðgangur að. Með öðrum skráum er m.a. átt við farþegaupplýsingar flugfélaga og þjóðskrá en upplýsingar úr þeim skráum geta verið einn þáttur í að búa til heildarmynd við áhættugreingu.

Í 21. gr. frumvarpsins, að teknu tilliti til breytinga sem lagðar eru til á frumvarpsgreininni, er lagt til að tolyfyrvöldum verði heimilað að safna, geyma, vinna með og nota nauðsynlegar persónuupplýsingar, þ.m.t. tiltekna viðkvæmar persónuupplýsingar, við greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar, skipulagningu og framkvæmd tollestirlits.

Viðkvæmar persónuupplýsingar njóta ríkrar verndar samkvæmt íslenskum lögum. Þeir sem fara um landamæri og inn- og útflytjendur vara hafa hagsmuni af því að upplýsingar um hvort þeir hafi verið grunaðir, kærðir, ákærðir eða dæmdir fyrir refsiverðan verknað eða misnotað lyf, áfengi eða vímuefni séu ekki skráðar eða nýttar. Hagsmunirnir felast einkum í því að slíkar upplýsingar verði

ekki notaðar gegn þeim við opinbera ákvarðanatöku um réttindi eða skyldur þeirra en einnig við aðra ákvarðanatöku sem snertir þátttöku þeirra í samfélaginu. Segja má að persónuupplýsingar séu misviðkvæmar eftir samhengi nýtingar þeirra. Þannig eru heilsufarsupplýsingar mjög viðkvæmar þegar þær geta haft bein áhrif á niðurstöðu um réttindi viðkomandi. Slíkt gæti t.d. átt við um ákvörðun ráðningu í starf eða mat tryggingafélags á áhættu í viðskiptum. Upplýsingar um að maður hafi misnotað áfengi eða vímuefni gætu t.d. verið notaðar gegn manni í slíkum tilfellum. Sama kann að eiga við um upplýsinga sem tengjast refsiverðum verknaði. Sé áhersla eingöngu lögð á þetta sjónarmið yrði tollstjóra ekki heimilað að samkeyra skrár sem innihalda viðkvæmar persónuupplýsingar.

Samkeyrsla skráa tollstjóra sem innihalda persónuupplýsingar er m.a. nauðsynleg forsenda þess að unnt sé að viðhafa áhættustjórnun byggða á greiningarvinnu. Án persónuupplýsinga yrði eftirtekja greiningarvinnu rýr og hún í reynd að mestu gagnslaus. Mannleg breytni ræður því að stærstum hluta hvort og að hvaða marki farið er að ákvæðum tollalaga, sem annarra laga, hvort sem sú breytni kemur fram í athöfnum eða athafnaleysi. Áhættugreining byggir á upplýsingum um atburði sem rekja má til ákvarðana manna. Af þeim sökum er töllyfirvöldum nauðsynlegt að safna og vinna með persónuupplýsingar. Við áhættugreiningu eru það ekki endilega einstakir atburðir sem gera það að verkum að eðlilegt geti talist að haga tolleftirliti á einn hátt eða annan heldur röð eða samsetning atburða. Til þess að unnt sé að greina slík munstur getur reynst nauðsynlegt að bera saman atburði sem koma fram í ýmsum skráum tollstjóra. Það er því einnig forsenda þess að markmið greiningarstarfs vegna áhættugreiningar náist að unnt sé að samkeyra skrár tollstjóra.

Áhættugreining er tíðkuð víða, m.a. af aðildarríkjum Alþjóðatollastofnunarinnar sem gefur reglulega út efni um tilgang og aðferðir hennar. Með áhættugreiningu er stefnt að því að ná eðlilegu jafnvægi á milli liðlegrar farar og flutninga yfir landamæri annars vegar og reglubyrði eða eftirlitsálags hins vegar. Upplýsingasöfnun vegna áhættugreiningar vegna tolleftirlits sem nýtist við skipulagningu og framkvæmd slíks eftirlits er því ætlað að gera töllyfirvöldum fært að draga úr íþyngjandi áhrifum eftirlits, þ.e. beina því í ríkara mæli að þeim sem vert er að hafa eftirlit með en léttu eftirlitsálagi af hinum gegna borgara sem lítil eða engin hætta stafar af. Með því verður hvað best tryggt að tolleftirlit nái tilgangi sínum almenningi til heilla. Reynslan sýnir að þörf getur verið á skráningu viðkvæmra persónuupplýsinga í skilningi 8. tölu. 2. gr. laga nr. 77/2000, einkum upplýsinga sem snerta það hvort viðkomandi hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað og upplýsinga um lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun. Ástæðan er sú að slíkar upplýsingar geta gefið vísbendingu um áhættu sem kann að fylgja för viðkomandi yfir landamæri eða inn- eða útflutningi hans á vörum. Þó að einstaklingur hafi t.d. gerst sekur um eitt einstakt fíkniefnabrot þarf að leggja mat á mun fleiri þætti, það eitt og sér ræður alls ekki úrslitum um hvort eftirlit er viðhaft heldur er það aðeins eitt þúsl í heildarmynd fyrir áhættumatið. Það að gera tollgæslu kleift að samkeyra skráðar upplýsingar dregur úr hættu á að þunga tolleftirlits sé beint að þeim sem síst skyldi en einnig er tryggt að þungi eftirlits beinist að þeim sem raunveruleg hætta er á að fremji eða reyni að fremja lögbrot. Þá hefur gríðarleg aukning í flæði vöru og farþega til landsins einnig leitt til þess að áhættustjórnun töllyfirvalda verður sífellt mikilvægari og knýjandi þörf er á að nýta þá tækni sem býðst og margar af þeim þjóðum sem við berum okkur saman við hafa tileinkað sér. Almannahagsmunir verða hvað best tryggðir með því að tollstjóra sé mögulegt að samkeyra nauðsynlegar persónuupplýsingar, m.a. þær sem viðkvæmar teljast.

Ætlunin er að tollstjóra verði fengin skýr og ótvíræð heimild til að safna, geyma, vinna með og nota tiltekna viðkvæmar persónuupplýsingar við greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar, skipulagningu og framkvæmd tolleftirlits. Í því felst að slíkar upplýsingar verða aðeins notaðar við undirbúning og framkvæmd tolleftirlits en ekki t.d. við mat á því hvort beita skuli viðkomandi viðurlögum. Af þeim sökum verða þeir hagsmunir sem liggja að baki vernd viðkvæmra persónuupplýsinga skertir að takmörkuðu leyti með heimild tollstjóra til að samkeyra skrár.

Í ljósi framangreinds verður að telja sjónarmið sem mæla með samkeyrslu upplýsinga úr skráum tollstjóra vegi þyngra en sjónarmið um vernd þeirra tilteknu viðkvæmu persónuupplýsinga sem koma munu fram í skráum tollstjóra.

Lagt er til að efnisákvæði frumvarpsgreinarinnar verði fært í sérstakar málsgreinar er verði 2.–4. mgr. 40. gr. laganna og uppsetningu hennar breytt með það fyrir augum að gera framsetninguna

skýrari. Markmið tillögunnar er að heimildir tollstjóra til að halda kerfi og skrár fái aukið vægi og verði síður bundnar við rækslu tiltekins skilgreinds hlutverks. Fái tillagan brautargengi verður skýrara en ella að grunninntak heimildar tollstjóra til að halda skrár snýr ekki aðeins að rekstri kerfis um inn-, út- og umflutning heldur einnig að öðrum skráum sem nauðsynlegar eru vegna tollframkvæmdar og annarra verkefna tollstjóra. Með breytingu á uppsetningu greinarinnar er gert skýrt að heimild tollstjóra til að halda skrár er víðtæk auk þess sem heimildum til að halda skrár um tiltekin atriði er fengin ótvíræð lagaleg stoð.

Í lokamálslið frumvarpsgreinarinnar er kveðið á um að ráðherra geti sett nánari reglur um þær skrár sem tollstjóra verður heimilað að halda samkvæmt ákvæðum hennar. Lög nr. 77/2000 gilda aðeins að takmörkuðu leyti um starfsemi ríkisins á sviði refsivörslu sbr. 2. mgr. 3. gr. þeirra. Meðal annars á grundvelli ákvæðis 1. mgr. 5. gr. lögregluglaga, nr. 90/1996, setti þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra reglugerð, nr. 322/2001, um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu. Í reglugerðinni er m.a. kveðið á um skrár lögreglu, tilkynningar til persónuverndar, öryggi og innra eftirlit, vinnslu, miðlun og notkun persónuupplýsinga, rétt hins skráða til upplýsinga o.fl. Í því skyni að samræma þær reglur sem gilda eiga um meðferð refsivörsluáðila á persónuupplýsingum er lagt til að í stað þess að ráðherra verði fengin valkvæð heimild til að setja reglur um skrár tollstjóra verði honum gert það skytt. Er hugsunin sú að það verði lagt í hendur ráðherra að tryggja með setningu reglna að meðferð tollstjóra á persónuupplýsingum sem hann varðveitir í skráum sínum verði í fullu samræmi við þær kröfur sem eðlilegt er að gerðar séu á verkefnasviði hans.

6.3 O-liður minnisblaðs ráðuneytisins frá 23. ágúst 2016.

Í ljósi athugasemda sem koma fram í umsögn Persónuverndar frá 2. september 2016 er rétt að gera breytingar á ákvæðum og athugasemdum sem koma fram O-lið minnisblaði ráðuneytisins frá 23. ágúst 2016 sem felur í sér tillögum um að nýrri grein verði bætt við frumvarpið er verði 21. gr.

Lagt er til að 21. gr. orðist svo:

Til nota við greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar, skipulagningu og framkvæmd tolleftirlits geta tollyfirvöld safnað, geymt, unnið með og notað nauðsynlegar persónuupplýsingar. Sama gildir um viðkvæmar persónuupplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað og um lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun skv. skilgreiningum b- og c-liða 2. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Berist tollstjóra upplýsingar án þess að nafn veitanda komi fram er tollstjóra heimilt að nýta upplýsingarnar við greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit en gæta skal þess að óstaðfestar upplýsingar séu ekki geymdar lengur en nauðsynlegt reynist í ljósi tilgangs nota þeirra.

Um svo breytta 21. gr.:

Í 21. gr. er lagt til að heimildir tollyfirvalda til að safna, geyma, vinna með og nota persónuupplýsingar verði skýrðar á ítarlegri hátt en gert er í gildandi lögum. Tilgangur frumvarpsgreinarinnar er að tryggja að tollstjóri hafi fullnægjandi heimildir til söfnunar, geymslu, vinnslu og nota persónuupplýsinga en hingað til hefur verið litið svo á að slíka heimildir megi leiða af ákvæðum tollalaga og persónuverndarlaga.

Tolleftirlit á landamærum felur í sér að tollstjóri framfylgi ákvæðum ýmissa laga fyrir hönd annarra eftirlitsstofnana, svo sem Matvælastofnunar, Geislavarna ríkisins, Mannvirkjastofnunar og lögreglu. Þar sem kveðið er á um slíka skyldu í öðrum lögum er óþarft að geta þess sérstaklega í ákvæði 21. gr. að tilgangur söfnunar, varðveislu, vinnslu og nota persónuupplýsinga sé að koma í veg fyrir brot gegn tollalögum og öðrum lögum sem tollstjóra eða öðrum ber að framfylgja.

Tilgangur tolleftirlits er tvíþættur, annars vegar að tryggja rétta álagningu aðflutningsgjalda og hins vegar að koma í veg fyrir ólögsmætan innflutning. Ákvæði sem varða álagningu aðflutningsgjalda hafa það meginmarkmið að treysta tekjuöflun ríkissjóðs og standa undir samneyslunni. Lagaákvæði sem banna eða takmarka innflutning á tilteknum vörum hafa þann tilgang að gæta almannahags m.a. þar sem not tiltekinna tegunda vara geta verið skaðleg almenningsi. Slíkt á t.d. við um ákvæði vopnalaga, áfengislaga og laga um ávana- og fíkniefni.

Eins og fram kemur í umfjöllun um breytingar sem lagðar eru til á 17. gr. frumvarpsins er

greiningarstarf vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit mikilvægt en til þess að unnt sé að koma því við þurfa nauðsynlegar upplýsingar að vera til staðar. Óhjákvæmilegt er að persónuupplýsingar séu nýttar í slíkum störfum. Þær viðkvæmu persónuupplýsingar sem tollstjóri hefur í raun þörf fyrir að nýta við tolleftirlit og í greiningarvinnu eru upplýsingar sem falla undir b-og c-liði 8. tölul. 2. gr. laga nr. 77/2000, þ.e. annars vegar upplýsingar um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað og hins vegar upplýsingar um lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun. Með því að greina þessar upplýsingar getur verið unnt að koma auga á ákveðið munstur og greina aðila sem telja má líklegri en aðra til að gefa rangar upplýsingar við innflutning vöru eða flytja inn vörur sem bannað er að flytja inn eða sæta öðrum innflutningstakmörkunum. Slíkar upplýsingar skipta því miklu máli sem einn þáttur í áhættugreiningu og eru tollgæslu nauðsynlegar eigi hún að geta sinnt sínu lögbundna hlutverki. Greiningarstarf og skipulagning tolleftirlits gerir tollyfirvöldum fært að skipuleggja eftirlit með innflutningi á þann hátt að það beinist fyrst og fremst að þeim sem líklegir eru til að taka þátt í ólögum innflutningi. Greiningarstarfið gerir það hins vegar einnig að verkum að unnt verði að skipuleggja og framkvæma tolleftirlit með þeim hætti að dregið sé úr áreiti á gegna og skynsama borgara. Megintilgangur greiningarstarfsins er því að gera tollyfirvöldum fært að haga tolleftirliti þannig að ónæði af því verði sem minnst en markmiði þess verði náð.

Ógn við öryggi samfélagsins eykst stöðugt, meðal annars með skipulagðri glæpastarfsemi sem verður sífellt flóknari. Almannahagsmunir krefjast þess að löggæsla á landamærum sé öflug og að komið sé í veg fyrir alvarlega glæpi sem teygja sig yfir landamæri eftir því sem frekast er kostur. Til þess að svo megi vera þarf að tryggja að löggæsluaðilar geti nýtt sér aðferðir áhættugreiningar. Slík greining byggir m.a. á söfnun og úrvinnslu upplýsinga, þar á meðal þeirra viðkvæmra persónuupplýsinga. Litið er svo á að heimildir til vinnslu þessara upplýsinga séu þegar til staðar eins og rakið er í kafla 4.9.2. í frumvarpinu en markmið ákvæðisins er að skýra þessar heimildir frekar og gera þær gagnsæri til hagsbóta bæði fyrir tollgæsluna og hinn almenna borgara. Ávinningurinn af því að kveða með skýrum hætti á um heimildir tollyfirvalda til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga er mun meiri en hagsmunirnir af því að láta það ógert. Ákvæði 21. gr. er aðeins ætlað að undirbyggja núverandi framkvæmd tollstjóra við meðferð upplýsinga og skýra betur þær heimildir sem embættið hefur til vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga í því skyni að auka gagnsæi, gæta enn frekar að öryggi borgaranna og tryggja öryggi upplýsinga, eins og fram kemur í kafla 4.9.2. í frumvarpinu.

Í nafni persónuverndarsjónarmiða er lagt til að heimild tollstjóra, skv. 1. mgr. 21. gr., til söfnunar, geymslu, vinnu með og nota á viðkvæmum persónuupplýsingum, verði aðskilin frekar frá heimild hans til að nýta aðrar persónuupplýsingar og hún þrengd. Viðkvæmar persónuupplýsingar eru skilgreindar í 8. tölul. 2. gr. persónuverndarlaga. Til þeirra teljast m.a. upplýsingar um uppruna, litarhátt, stjórnmalaskoðanir, grun um refsiverðan verknað, heilsuhagi, kynlíf manna og stéttarfélagsaðila. Lagt er til að heimild tollstjóra til að nýta viðkvæmar persónuupplýsingar verði bundin við upplýsingar sem skilgreindar eru í b- og c-liðum 8. tölul. 2. gr. persónuverndarlaga, þ.e. honum verði aðeins heimilað að vinna með þær viðkvæmu persónuupplýsingar sem varða það hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknað og upplýsingar um lyfja-, áfengis- og vímuefnanotkun manna. Slíkar upplýsingar eru tollstjóra nægjanlegar í störfum hans.

Þá er lagt til að gerð verði breyting á 2. mgr. 21. gr. þar sem kveðið er á um heimild tollstjóra til að nýta persónuupplýsingar sem berast embættinu nafnlaust. Lagt er til orðalagi málgreinarinnar verði breytt og í henni verði kveðið á um að ef tollstjóra berast persónuupplýsingar án þess að nafn veitanda þeirra komi fram sé honum heimilt að nýta þær við greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit en þess skuli gætt að óstaðfestar upplýsingar verði ekki geymdar lengur en nauðsynlegt reynist í ljóst tilgangs nota þeirra. Rétt er að taka fram að með tillögu að nýju ákvæði 2. mgr. 21. gr. er ekki lagt til að það verði gert að aðalreglu að tollstjóri taki á móti upplýsingum án þess að skrá hver þær veitir. Tilgangurinn er aðeins að kveða á um það með jákvæðum hætti að í þeim tilvikum þegar tollstjóra berast upplýsingar og upplýsingarnar eða aðstæður upplýsingagjafar bera ekki með sér hver veitandi þeirra er þá er tollstjóra heimilt að nýta upplýsingarnar við greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit.

Eins og áður kemur fram er gerð grein fyrir helstu einkennum greiningarstarfs vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit í skýringu við tillögum um breytingu á 17. gr. Greiningarstarfið er

ekki beinn liður í undirbúningi töku ákvörðunar um rétt eða skyldu manna heldur er því aðeins ætlað að undirbyggja ákvarðanatöku um hvernig tolleftriliti er hagað. Upplýsingar sem nýttar eru við greiningarstarf hafa því ekki beint vægi þegar kemur að eftirköstum þess að tolleftrilít leiðir lögbrot í ljós heldur væru það upplýsingar sem fyrst koma fram við eftirlitið sem þá hafa vægi.

Þegar tekin er ákvörðun um að heimila vinnslu nafnlausra ábendinga þarf að veða og meta ferns konar sjónarmið.

Í fyrsta lagi sjónarmið um réttmæti upplýsinga en í lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga er kveðið á um skyldu ábyrgðaraðila til að gæta þess að skráðar upplýsingar séu ekki rangar, villandi eða ófullkomnar. Eðli málsins samkvæmt eru meiri líkur á því að upplýsingar séu réttar ef hægt er að staðfesta þær hjá veitanda þeirra en minni líkur á réttmæti upplýsinganna þegar þær eru veittar nafnlaust. Þó er rétt að hafa í huga að mögulegt getur verið að staðfesta nafnlausu ábendingu með öðrum hætti.

Í öðru lagi sjónarmið um hagsmuni tilkynnanda en tilkynnandi sjálfur, sem er ekki að gera annað en að gæta opinberra hagsmuna, ætti að eiga möguleika á því að koma tilkynningu á framfæri án þess að gefa upp nafn og verða fyrir frekari óþægindum af þeim sökum.

Í þriðja lagi sjónarmið um hagsmuni þess sem ábendingin beinist að og að hann verði ekki fyrir tolleftriliti að ósekju eða rangar upplýsingar liggi um hann í skráum hins opinbera.

Í fjórða lagi koma síðan til athugunar sjónarmið sem varða virkni og árangur tolleftrilits. Tilkynningar geta í sumum tilvikum verið nafnlausar og tollyfirvöld hafa ekki tök á að komast að því hver tilkynnandi er. Ef engin heimild væri fyrir tollyfirvöld að vinna með nafnlausar upplýsingar yrði erfiðara að ná markmiðum tolleftrilits og samfélagið gæti orðið fyrir skaða. Hér má geta þess að þrátt fyrir að tolleftrilít sé í eðli sínu íþyngjandi verður að hafa í huga að þótt óstaðfestar upplýsingar berist og í kjölfarið sé viðhaft tolleftrilít þarf það ekki að þýða meiri íþyngjandi aðgerðir fyrir þann aðila en aðila sem lendir í handahófskenndri úrtaksleit sem Alþjóðatollastofnunin mælir eindregið með að sé viðhaft samhliða áhættugreiningu.

Þegar ofangreindir hagsmunir eru vegnir og metnir verður að líta til þess að nafnlausar ábendingar til tollgæslu eru aðeins einn þáttur í áhættumati og geta stuðlað að bættri forgangsöröðun tolleftrilits. Ef ekkert staðfestir ábendingu og hún þykir að öðru leyti ótrúverðug yrði eftirlit ekki viðhaft. Þegar litið er til þess; hagsmuna tilkynnanda af því að geta gefið nafnlausu ábendingu og hagsmuna samfélagsins af því að tolleftrilít sé árangursríkt þykja þau sjónarmið veða þyngra en sjónarmið um réttmæti upplýsinga einkum í því ljósi að þær er stundum hægt að staðfesta þær með öðrum hætti og þær eru aðeins einn hluti í heildstæðu áhættumati. Þykir því rétt að heimila vinnslu tollgæslu á nafnlausum ábendingum við greiningarvinnu vegna áhættustjórnunar við tolleftrilít og er í nafni gagnsæis lagt til að sérstaklega verði kveðið á um það í lögnum.

Reynslan sýnir að í ýmsum tilvikum geta ábendingar sem veittar eru í ljósi nafnleyndar reynst haldlausar. Í því ljósi er lagt til að kveðið verði á um að eyða skuli óstaðfestum upplýsingum ef ekki reynist nauðsynlegt að varðveita þær.

7. N-liður breytingartillögu samkvæmt minnisblaði ráðuneytisins frá 23. ágúst 2016.

Ráðuneytinu hafa borist nokkrar athugasemdir við texta ákvæða og athugasemda sem koma fram í N-lið breytingartillögu sem kemur fram í minnisblaði ráðuneytisins frá 23. ágúst 2016. Texti ákvæðanna og athugasemdanna hefur verið uppfærður í ljósi athugasemdanna en hinn uppfærði texti kemur fram í fylgiskjali við minnisblað þetta.

8. Breytingartillögur.

Í samræmi við ábendingar laganefndar Lögmannafélags Íslands í umsögn, dags. 18. ágúst 2016, þykir nauðsynlegt að gera breytingar á 5. gr. frumvarpsins sem verður þá þannig:

5. gr.

Á eftir orðuninum „,milli tengdra lögaðila“ í 1. málsl. 3. mgr. 57. gr. laganna kemur: eða milli íslensks lögaðila og lögaðila í lágskattaríki.

N-liður minnisblaðs ráðuneytisins frá 23. ágúst 2016 – texti ákvæða og athugasemda yfirfarinn.

Á eftir 20. gr. frumvarpsins bætist ný grein, svohljóðandi:

Á eftir XX. kafla laganna kemur nýr kafli sem verður XX. kafli A, með fyrirsögninni: **VRA-vottun**, með fimm nýjum greinum, 145. gr. a.-145. gr. e., ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (145. gr. a.)

Veiting VRA-vottunar.

Tollstjóra er heimilt, á grundvelli umsóknar, að veita lögaðila VRA-vottun sé hann skráður hjá fyrirtækjaskrá, á virðisaukaskattsskrá og hafi hlutverki að gegna í keðju aðfanga sem flutt eru til og frá landinu. Vottunin gildir í fimm ár í senn, sbr. þó 145. gr. b og 145. gr. c.

Það er enn fremur skilyrði VRA-vottunar að:

1. umsækjandi, stjórnendur, stjórnarmenn, starfsmenn sem bera ábyrgð á tollamálum umsækjanda og/eða umboðsmenn hafi ekki gerst sekir um alvarleg og/eða ítrekuð brot gegn ákvæðum laganna, laga sem tollstjóra ber að framfylgja eða annarra skattalaga og/eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra á síðastliðnum þremur árum áður en umsókn er lögð fram, né mega sömu aðilar, á sama tímabili, hafa gerst sekir um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda,

2. umsækjandi sýni fram á að hann hafi verið gjaldfær síðustu þrjú fjárhagsár og viðhafi og muni viðhafa ábyrga fjármálastjórn,

3. umsækjandi hefur yfir að ráða reikningshalds- og aðfangakerfi sem samkvæmt mati tollstjóra gerir honum fært að viðhafa fullnægjandi tollefirtlit,

4. umsækjandi hafi ákvarðað innri öryggiskröfur og vinnuferla sem teljast fullnægjandi að mati tollstjóra og ábyrgist að starfsemi hans verði hagað í samræmi við þá.

Komi til samruna lögaðilans við annan lögaðila eða skiptingar hans fellur VRA-vottunin niður án tilkynningar.

b. (145. gr. b.)

Tímabundin afturköllun.

Tollstjóra er heimilt að afturkalla VRA-vottun tímabundið í eftirfarandi tilvikum:

1. Þegar viðurkenndur rekstraraðili uppfyllir ekki lengur skilyrði sem sett eru fyrir veitingu VRA-vottunar.

2. Þegar rökstuddur grunur leikur á að viðurkenndur rekstraraðili, stjórnendur, stjórnarmenn hans, starfsmenn sem bera ábyrgð á tollamálum hans og/eða umboðsmenn hafi framið brot gegn ákvæðum laganna, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja, annarra skattalaga og/eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra, og/eða hafi gerst sekir um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda, brotið varðar refsingu og líklegt þykir að mati tollstjóra að viðkomandi muni verða sóttur til sakar.

3. Að fenginni beiðni lögaðila þegar viðkomandi telur sig tímabundið ófæran um að uppfylla skilyrði VRA-vottunar.

Tollstjóri ákveður tímalengd afturköllunar með hliðsjón af því að lögaðilanum gefist nægjanlegt ráðrúm til að bæta úr annmörkum. Að úrbótum loknum, samanber þó 2. tölul. 1.mgr. 145. gr. c., veitir tollstjóri VRA-vottun að nýju.

c. (145. gr. c)

Varanleg afturköllun.

Tollstjóra ber að afturkalla VRA-vottun í eftirfarandi tilvikum:

1. Þegar viðurkenndur rekstraraðili, stjórnendur, stjórnarmenn hans, starfsmenn sem bera ábyrgð á tollamálum hans og/eða umboðsmenn hafa hlotið endanlegan dóm, undirgengist viðurlög, þeim verið ákveðin viðurlög eða sætt stjórnsluviðurlögum vegna alvarlegra og eða ítrekaðra brota gegn ákvæðum laganna, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja, annarra skattalaga og/eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra eða fyrir önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda,

2. Þegar lögaðili sem hefur verið sviptur VRA-vottun tímabundið skv. 145. gr. b. lætur hjá líða að bæta úr annmörkum sem leiddu til afturköllunarinnar innan marka tímalengdar hennar.

3. Að beiðni viðurkennds rekstraraðila.
4. Við gjaldþrot viðurkennds rekstraraðila.

Afturköllunin tekur gildi næsta virkan dag eftir að tollstjóri hefur sannanlega tilkynnt lögaðila um hana.

d. (145. gr. d.)

Sérstök meðferð við tollframkvæmd.

VRA-vottaðir aðilar skulu njóta sérstakrar meðferðar við tollframkvæmd m.a. hvað varðar tíðni vöru- og skjalaskoðana, forgangs við framkvæmd tollskoðunar og heimfylgdar vöru. Meðferðin skal taka mið af niðurstöðum áhættugreiningar tollstjóra á viðkomandi lögaðila.

Tollstjóra er heimilt að haga tollefirliti með hefðbundnum hætti vegna sérstakra áhættuþátta eða innflutningstakmarkana samkvæmt öðrum lögum.

e. (145. gr. e.)

Reglugerðarheimild.

Ráðherra ákveður fyrirkomulag og umfang sérstakrar meðferðar VRA-vottaðra aðila með reglugerð.

Ráðherra er heimilt að setja með reglugerð nánari reglur um málsmeðferð, umsóknarferli, skilyrði, bakgrunnskoðun, veitingu og afturköllun VRA-vottunar. Í reglugerðinni getur ráðherra afmarkað hvers konar fyrirtæki teljist hafa hlutverki að gegna í keðju aðfanga sem flutt eru til og frá landinu.

Um breytingartillöguna:

Með tillögu um að nýrri grein verði bætt við frumvarpið er lagður grunnur að vottunarkerfi fyrir viðurkennda rekstraraðila, VRA-vottun, til samræmis við SAFE-rammaregluverk Alþjóðatollastofnunarinnar, þ.e. svokölluð rammaviðmið sem ætlað er að treysta og greiða fyrir alþjóðaviðskiptum (e. Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade). VRA er skammstöfun fyrir orðasambandið viðurkenndur rekstraraðili (e. Authorised Economic Operator, skammstafað AEO). VRA-vottun er valkvæð vottun viðurkenndra rekstraraðila sem tollyfirvöld veita umsækjendum eftir ítarlega úttekt á rekstri þeirra. Þeir lögaðilar sem fengið hafa VRA-vottun munu njóta sérstakrar meðferðar við tollframkvæmd.

Tollyfirvöld aðildarríkja Alþjóðatollastofnunarinnar hafa nýtt sér aðferðafræði VRA-vottunar með það fyrir augum að tryggja öryggi alþjóðlegu aðfangakeðjunnar og greiða fyrir viðskiptum. Bæði tollyfirvöld og rekstraraðilar njóta góðs af slíkri vottun. Hugmyndafræðin gengur út á að tollyfirvöld nýti sér aðferðafræði áhættustjórnunar til að gera tollefirlit skilvirkara og markvissara en ella. VRA-vottun gefur tollyfirvöldum til kynna að tiltekinn lögaðili sé traustur hlekkur í aðfangakeðjunni enda er það skilyrði vottunar að hann uppfylli sett skilyrði og fylgi öryggisviðmiðum. Þá lýtur lögaðilinn reglubundnu eftirliti sem byggir á ítarlegum upplýsingum um rekstur og innra starf hans í rauntíma samhliða hefðbundnu tollefirliti. Á móti njóta VRA-vottaðir aðilar ákveðins ávinnings umfram önnur fyrirtæki. Ávinningur íslenskra VRA-aðila mun aukast eftir því sem gagnkvæmum viðurkenningarsamningum um VRA-vottun við önnur ríki fjölgar en ráðherra gerir slíka samninga á grundvelli ákvæðis 2. mgr. 192. gr. tollalaga. Á grundvelli slíkra samninga munu íslensk útflutningsfyrirtæki með VRA-vottun njóta ívilnana við tollframkvæmd á erlendri grundu í samræmi við samningsskuldbindingar.

Frá árinu 2012 hefur markvisst verið unnið að undirbúningi þess að koma á fót VRA-vottunarkerfi hér á landi. Með innleiðingu VRA-vottunar að alþjóðlegri fyrirmynd er lagður nauðsynlegur grunnur að gerð gagnkvæmra VRA-viðurkenningarsamninga við helstu viðskiptalönd Íslands. Ætlunin er að laða ábyrg fyrirtæki með farsælan feril á sviði tollframkvæmdar til samstarfs við tollyfirvöld. VRA-vottun mun styrkja samkeppnisstöðu farsælla lögaðila á alþjóðamarkaði og hvetja fyrirtæki sem ekki hafa lagt eins mikið upp úr markvissri reglufylgni til að bæta úr. Jákvæð áhrif á VRA-vottaða aðila munu aukast þegar Ísland hefur gert gagnkvæma VRA-viðurkenningarsamninga við önnur ríki. Hliðarafurð innleiðingarinnar er sú að íslensk stjórnvöld ættu að verða betur í stakk búin til að takast af við það að vá skapist á alþjóðavettvangi sem kallar á hertar öryggisráðstafanir við flutning vara yfir landamæri enda munu VRA-vottaðir rekstraraðilar njóta ákveðins forgangs við tollframkvæmd.

Hertar öryggiskröfur og þróun VRA-vottunar.

Á síðustu árum hefur ógn vegna hryðjuverka ýtt undir breytingu öryggisáherslna í vöruflutningum milli landa. Ríkari áhersla en áður er lögð á öryggi alþjóðlegu aðfangakeðjunnar en samhliða auknum kröfum hefur skapast þörf til að tryggja liðleika í vöruviðskiptum yfir landamæri. Í samhengi tillögunnar stendur hugtakið aðfangakeðja fyrir ferli vöru frá upphafi til enda, þ.e. frá framleiðslu, sölu, viðtöku farmflytjanda og tollskýrslugerðar í framleiðslulandi og flutnings yfir landamæri yfir í nýja tollalögsögu, tollafgreiðslu og afhendingu til innflytjanda þar. Margir aðilar koma að meðferð vörunnar í aðfangakeðjunni og hefur hver og einn þeirra ákveðnu hlutverki að gegna og bera hver fyrir sig ábyrgð á tilteknum þáttum ferlisins.

Flest aðildarríki Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar hafa innleitt SAFE-rammaregluverkið með einhverjum hætti og tekið upp VRA-vottun. Þó flest kerfin séu sambærileg SAFE-kerfinu ganga þau stundum undir öðrum heitum, t.d. er vottunarkerfið í Bandaríkjunum kallað C-TPAT (e. Customs-trade partnership against terrorism), Kanada PIP (e. Partners in protection), í Ástralíu TTP (e. Trusted trader programme), í Asíu APEC, (e. Asia-Pacific economic cooperation), í Nýja Sjálandi SES (e. Secure export scheme), í Singapore STP (e. Secure trade partnership) og í Taívan TWAEO (e. Taiwan authorizes economic operator).

Evrópska AEO-vottunin var hluti af breytingum sem gerðar voru á tollalöggjöf ESB árið 2005 og miðuðu að því að auka öryggi í vöruflutningum. AEO var tekið í notkun 1. janúar árið 2008 í öllum aðildarríkjum sambandsins. EFTA-ríkin Noregur og Sviss settu á laggirnar AEO – vottun ári síðar. Stefnan er að gera gagnkvæman viðurkenningarsamning við helstu útflutningsríki Íslands þegar búið er að taka VRA – öryggisvottunina í notkun.

Gagnkvæmir viðurkenningarsamningar.

Innan Alþjóðatollastofnunarinnar er lögð rík áhersla á að ríki sem innleitt hafa VRA-öryggisáætlanir geri gagnkvæma viðurkenningarsamninga. Það markmið liggur til grundvallar slíkri samningsgerð að stuðla að útbreiðslu VRA-vottunar á heimsvísu og tryggja öryggi alþjóðlegu aðfangakeðjunnar. Ávinningur VRA-kerfa er hámarkaður með gerð slíkra samninga en í þeim er gagnkvæmur ávinningur samningsaðila skilgreindur ítarlega og kveðið á um framkvæmd vottunar og hvernig henni er viðhaldið. Í framkvæmd viðurkenna samningsaðilar VRA-vottanir hvors annars þannig að vottun í einu landi fær gildi í öðru. Hin gagnkvæma viðurkenning hefur áhrif á áhættumat við inn- og útflutning enda felur hún í sér að erlend VRA-vottun fyrirtækis sem starfrækt er í ríki sem er aðili að samningi við íslenska ríkið fær sama vægi og innlend VRA-vottun.

Markmið tillögunnar.

Með tillögunni er lagt til að lagagrundvelli verði skotið undir VRA-vottun fyrirtækja sem mun njóta viðurkenningar á alþjóðavettvangi. Við gerð frumvarpsins var stefnt að því að tryggja æskilegan grundvöll til gerðar gagnkvæmra viðurkenningarsamninga við helstu viðskiptalönd. Evrópusambandið er mikilvægasta markaðssvæði Íslands. Leiða má líkur að því að gagnkvæmir samningar annarra ríkja við sambandið muni að óbreyttu skekkja samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja í náinni framtíð. Margt bendir til þess að viðurkenndir rekstraraðilar verði í betri stöðu en innlendir aðilar sem ekki njóta slíkrar viðurkenningar þar sem vörusendingar sem tilheyra VRA-aðfangakeðjunni njóta almenns forgangs við áhættumat, tollskoðun og -afgreiðslu. Í ljósi þessa er afar brýnt að tekið verði upp innlent VRA-vottunarferli sem nýtur alþjóðlegar viðurkenningar og stjórnvöld verði í stakk búin að ganga til samninga við helstu viðskiptalönd okkar.

Samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands frá árinu 2014 fer 76,1% alls útflutnings Íslands til EES-ríkja. Því er mikilvægt að lögð verði áhersla á að gera gagnkvæman samning um viðurkenningu VRA-vottunar við sambandið. Slíkur samningur gæti leitt til þess að allt að tveir þriðju alls útflutnings frá Íslandi fengi sérstaka meðferð við afgreiðslu inn á tollsvæði Evrópusambandslandanna.

VRA-vottanir munu halda áfram að þróast á grundvelli SAFE-regluverks Alþjóðatollastofnunarinnar. Útbreiðsla VRA eykst jafnt og þétt á alþjóðavísu og umfang þess vex og fjölgun gagnkvæmra samninga er farin að hafa talsverð áhrif á fyrirtæki sem starfa við alþjóðlega vöruflutninga.

Ávinningur viðurkenndra rekstraraðila á Íslandi.

Ávinningur viðurkenndra rekstraraðila felst einkum í auknu trausti tollyfirvalda á innra starfi þeirra og betri ímynd út á við. Beinn ávinningur kemur fram í tolleftirliti þar sem viðurkenndir rekstraraðilar

munu sjaldnar falla undir reglubundið eftirlit ásamt því að njóta forgangs þegar slíkt eftirlit fer fram. Á móti kemur að VRA-vottaðir aðilar verða háðir reglulegu eftirliti í samræmi við eftirfylgniáætlun sem miðar að því að staðreyna hvort skilyrði VRA-vottunar séu uppfyllt. Innleiðing VRA-kerfisins mun einkum greiða fyrir viðskiptum íslenskra útflytjenda. Gert er ráð fyrir að sérstök meðferð VRA-aðila verði útfærð í reglugerð þar sem mælt verði fyrir um færri tollskoðanir, forgang við tollskoðun, tilkynningar um skoðanir áður en varan kemur til eða fer frá landi auk möguleika á vali á skoðunarstað svo dæmi séu tekin.

Ávinningur tollstjóra af VRA-vottun lögaðila birtist í skilvirkara áhættumati og betri nýtingu á mannauði og opinberum fjárveitingum. Mikilvægt er að innlend VRA-vottun njóti viðurkenningar á alþjóðavettvangi og stuðli þannig að aukinni samkeppnishæfni íslenskra útflytjenda. Þá er afar brýnt að hafa yfir að ráða virku VRA-kerfi komi til alvarlegrar vár í heiminum þar sem áhættumat með hertum kröfum hefur aukið vægi.

Umsóknarferlið.

Gert er ráð fyrir því að í kjölfar þess að umsókn um VRA-vottun berst tollstjóra verði gerð úttekt á starfsemi umsækjanda þar sem lagt verður mat á hvort hann standist þær kröfum sem gerðar eru. Til að tryggja sem mesta samsvörun við umsóknarferlið er eðlilegt að gera þá kröfu til umsækjenda að þeir fylli út sjálfsmatsspurningalista (e. Self assessment questionnaire, SAQ) að alþjóðlegri fyrirmynd sem skilað er inn með umsókn. Kostir slíks ferlis eru ótvíræðir enda verður strax í upphafi hægt að gera athugasemdir og tillögur um úrbætur eða hafna umsókn áður en kostnaðarsöm og tímafrek úttekt fer fram. Sjálfsmat þjónar hlutverki forathugunar á tilteknum þáttum í innri starfsemi umsækjanda.

Helstu skilyrði VRA-vottunar eru að umsækjandi sé íslenskur lögaðili sem gegni hlutverki í alþjóðlegu aðfangakeðjunni, þ.e. sé ábyrgðaraðili eða umboðsmaður ábyrgðaraðila vörusendinga í inn- eða útflutningi. Saga umsækjanda þarf einnig bera með sér fylgni við ákvæði tolla- og skattalöggjafar og að hann hafi ekki gerst sekur um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnurekstri hans. Umsækjandi þarf auk þess að geta sýnt fram á að hann hafi fjárhagslega burði til að standa í rekstri. Þá þarf reksturinn að búa yfir fullnægjandi skjalastjórnunarkerfi og hafa sett sér ákveðna öryggisstaðla og verkferla sem fullnægja settum kröfum til að tryggja öryggi vörusendinga. Ofangreind viðmið sækja fyrirmynd til skilyrða AEO-vottunar hjá Evrópusambandinu og eru þau sömu og gilda samkvæmt SAFE regluverki Alþjóðatollastofnunarinnar. Skilyrði eru margþætt og hvert og eitt þeirra kalla á að framkvæmd sé úttekt út frá fyrirfram ákveðnum forms- og efnisatriðum. Eins og áður segir er markmið sjálfsmatssprófsins að leiða í ljós hvort viðeigandi skilyrði séu uppfyllt þannig að yfirsýn faist yfir stöðu umsækjanda og umfangi úttektar. Úttektir verða mismunandi viðamiklar eftir umsækjendum en ljóst er að um fjölþætta og ítarlega skoðun er að ræða, einkum hvað varðar öryggis- og upplýsingatæknimál. Ef tekið er mið af framkvæmd við meðferð umsókna í Noregi og löggjafar Evrópusambandsins er eðlilegt að gera ráð fyrir að meðferð umsóknar taki um 120 virka daga frá því að hún er lögð fram fullbúin þar til VRA-vottun er gefin út. Ætla má að afgreiðslutíminn verði þó lengri fyrst um sinn a.m.k. ef fjöldi umsókna verður mikill. Að auki má gera ráð fyrir að ef sérstök álitæfni vakna geti það leitt til þess að umsóknarferlið verði lengra.

Um a-lið (145. gr. a).

Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að tollstjóra verði heimilað að veita lögaðilum VRA-vottun skv. 31. tölul. 1. gr. laganna að nokkrum skilyrðum uppfylltum. Skipa má skilyrðunum í tvennt til hægðarauka, annars vegar almenn formskilyrði og hins vegar efnisleg skilyrði sem varða umsækjanda og kalla á sérstakt mat tollstjóra en kveðið er á um þau í 2. mgr. Formsskilyrðin sem koma fram í 1. mgr. þurfa að vera uppfyllt eigi umsókn um vottun að fá nánari skoðun af hendi tollstjóra. Í fyrsta lagi þarf lögaðilinn að vera skráður hjá fyrirtækjaskrá samkvæmt ákvæðum laga nr. 17/2003. Vottunin er bundin við einn lögaðila, þ.e. eina kennitölu, þannig að dótturfyrirtæki umsækjanda þarf að sækja sérstaklega um VRA-vottun en nýtur ekki vottunar móðurfélags. Þá þarf að sækja um VRA-vottun að nýju við samruna fyrirtækja eða skiptingu en kveðið er á um það í lokamálsgrein greinarinnar að VRA-vottunin falli sjálfkrafa niður ef lögaðilinn sameinast öðrum lögaðila eða til skiptingar hans kemur í skilningi félagaréttar. Í öðru lagi þarf umsækjandi að vera skráður á virðisaukaskattsskrá á þeim tímapunkti þegar hann sækir um vottun. Tilgangur þessa skilyrðis er að tryggja að aðeins þeir sem stunda atvinnurekstur eigi rétt á VRA-vottun. Í þriðja lagi er það skilyrði að umsækjandi gegni hlutverki í aðfangakeðjunni, þ.e. stundi starfsemi sem felst í inn- eða útflutningi á vörum með einum

eða öðrum hætti. Nánar tiltekið er með því átt við inn- eða útflytjendur, þ.e. ábyrgðaraðila vörusendingar, farmflytjendur, tollmiðlara, hraðsendingamiðlara, póstpjónustu og þá aðila er hafa opinbert leyfi til að varsla ótollafgreiddan varning í geymslum eða á geymslusvæðum, sbr. 69. gr. tollalaga nr. 88/2005. Gert er ráð fyrir að ráðherra verði heimilað að afmarka með reglugerð hvers konar fyrirtæki teljist hafa hlutverki að gegna í keðju aðfanga sem flutt eru til og frá landinu. Komi ekki til tímabundinnar eða varanlegrar afturköllunar á vottun, sbr. 145. gr. b og c gildir hún til fimm ára í senn. Að fimm árum liðnum getur umsækjandi sótt um endurnýjun leyfis.

Í 2. mgr. er að finna þau efnisskilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að tollstjóra verði heimilt að veita VRA-vottun. Efnisskilyrðunum er skipt í fjóra flokka en í öllum tilvikum kalla skilyrðin á úttektir og efnislegt mat tollstjóra.

Í fyrsta lagi þarf að liggja fyrir að fylgni umsækjanda við löggjöf á sviði skatta- og tollamála á síðast liðnum þremur árum frá því er umsókn er lögð fram teljist fullnægjandi. Í því felst að umsækjandi, stjórnarmenn, starfsmenn sem bera ábyrgð á öryggis- og tollamálum í starfsemi lögaðilans eða aðrir sem fara með forsvar hans út á við, t.d. umboðsmenn eða tollmiðlarar, mega ekki hafa gerst uppvísir að brotum gegn ákvæðum tollalaga, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja eða annarra skattalaga og/eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett hafa verið á grundvelli þeirra eða gerst sekir um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda. Með skattalögum er annars vegar átt við þau lög sem falla undir gildissvið 262. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, en þó ekki bundin við þau ákvæði sem þar eru tíunduð. Hins vegar nær afmörkunin til annarra laga á sviði skattaréttar ef brot gegn ákvæðum þeirra gætu haft áhrif við áhættugreiningu tollstjóra. Þannig er gert ráð fyrir að brot sem strangt til tekið varða ekki tollalög eða lög sem falla undir gildissvið 262. gr. laga nr. 19/1940 geti komið til skoðunar vegna tengsla við starfsemi umsækjanda í ljósi þess trausts sem ríkja þarf á milli töllyfirvalda og umsækjanda. Með öðrum lögum sem tollstjóra ber að framfylgja er átt við ýmsa aðra löggjöf sem tollstjóri framfylgir á landamærum, svo sem fíkniefnalöggjöf og lyfjalöggjöf. Tollstjóri leggur mat á stöðu umsækjanda sérstaklega með tilliti til tegundar eða alvarleika brots og aðstæðna hverju sinni. Honum ber þannig að meta reglufylgnina heildstætt með starfsemi umsækjanda í huga en leggja skal sérstaka áherslu á áhættuþætti er lúta að öryggis- og tollamálum. Við matið skal tollstjóri m.a. líta til fyrirsjáanlegs fjölda sendinga sem verða á ábyrgð umsækjanda í inn- og útflutningi og umfangs og eðlis starfsemi hans. Brot sem framið hefur verið af ásetningi vegur þyngra við matið en gáleysisbrot. Með „alvarlegu broti“ sem tengist atvinnustarfsemi umsækjanda er átt við brot sem varðar refsingu í formi sekta sem nema hærri fjárhæð en 500.000 kr. eða fangelsi. Með orðunum „tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda“ er átt t.d. átt við að fjárdráttarbrot starfsmanns umsækjanda, þegar umsækjandi er sá sem fyrir fjárdráttinum verður, eða önnur brot starfsmanna sem tengjast inn- eða útflutningsstarfsemi umsækjanda ekki með beinum eða óbeinum hætti geta ekki talist hafa nægileg tengsl við atvinnustarfsemi umsækjanda í skilningi ákvæðisins.

Í öðru lagi er skilyrði að fjármálastjórn umsækjanda teljist svo ábyrg að almennt geti talist líkur á að hann hafi fjárhagslega burði til að halda rekstrinum gangandi. Þá er gerð krafa um að umsækjandi færi sönnur á gjaldfærni þrjú fjárhagsár aftur í tímann. Skilyrðin kalla á heildarmat á stöðu umsækjanda. Samandregið felst hið minnsta í skilyrði 2. tölul. að rekstur umsækjanda þarf að hafa verið gjaldfær í skilningi laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Umsókn hans yrði þannig skýlaust hafnað ef í ljós kæmi að gert hefði verið árangurslaust fjárnám hjá umsækjanda á tímabilinu, hann hafi fengið heimild til greiðslustöðvunar, fengið heimild til að leita nauðasamnings eða verið úrskurðaður gjaldþrota. Að öðru leyti er gerð sú krafa að umsækjandi hafi og muni fyrirsjáanlega hafa ráðrúm til að greiða viðskiptakröfur á gjalddaga eða skömmu síðar og ekki teljist líkur á að hann muni lenda í greiðsluerfiðleikum þegar litið er til eigna- og skuldastöðu hans og þróunar rekstrar. Við mat á hvort umsækjandi uppfyllir skilyrði 2. tölul. er þannig t.d. heimilt að taka mið af þekktum ógnunum við áframhaldandi rekstrarhæfi umsækjanda næstu 12 mánuði eftir veitingu VRA-vottunar.

Í þriðja lagi þarf umsækjandi að hafa yfir að ráða fullnægjandi reikningshalds- og aðfangakerfum sem gera töllyfirvöldum fært að viðhafa fullnægjandi tollefirlit samkvæmt mati tollstjóra. Í þessu skilyrði felst m.a. að umsækjandi þarf að halda rafrænt viðskipta- og birgðabókhald sem samræmist góðum reiknisskilavenjum og heimila tollstjóra rafrænan aðgang að því. Þá er nauðsynlegt að umsækjandi tryggi tollstjóra rafrænan aðgang að tollskjölum. Við mat á því hvort tollstjóra verði fært að viðhafa fullnægjandi tollefirlit með ber m.a. að líta til þess hvort umsækjandi viðhafi innra eftirlit sem nemur ólögmat eða óeðlileg viðskipti og haldi fullnægjandi ferla við skráningu og meðhöndlun leyfa við inn- og útflutning leyfisskylds varnings, eftir því sem við á. Þá þarf umsækjandi jafnframt að

búa yfir viðunandi verkferlum við skráningu, vistun og vörn gegn tapi gagna ásamt því að tryggja að starfsmenn séu meðvitaðir um nauðsyn þess að upplýsa tollstjóra um tilvik sem kunna að koma upp og snerta eftirfylgni við löggjöf á sviði tollamála. Einnig verður að gera þá kröfu að umsækjandi ráðist í viðunandi öryggisráðstafanir til að vernda tölvukerfi gegn aðgangi óviðkomandi að gögnum.

Í fjórða lagi skal allri starfsemi umsækjanda hagað í samræmi við fullnægjandi öryggiskröfur og verkferla að mati tollstjóra. Með því er áréttað mikilvægi þess að ýrtruðu kröfur séu gerðar til öryggis, verklags og heilinda starfsmanna sem bera ábyrgð á tollamálum auk verklags um flæði vöru á svæðum sem hýsa ótollafgreiddan varning. Mat tollstjóra ætti að byggja á úttekt á starfstöð og verkferlum umsækjanda. Við matið skal þannig m.a. ganga úr skugga um hvort byggingar sem hýsa vörur eða aðra starfsemi sem viðkemur aðfangakeðjunni séu þannig úr garði gerðar með tillit til hönnunar og byggingarefnis að torvelt sé fyrir óviðkomandi aðila að komast inn í þær með ólögmaetum hætti. Í því samhengi er t.a.m. mikilvægt að aðgangsstyring sé til staðar og með þeim hætti að tryggt sé að óviðkomandi komist ekki inn á farmsvæði þar sem vara er geymd, hleðslusvæði eða önnur þau svæði þar sem varan er staðsett á leið til eða frá flutningsfari. Úttekt á verkferlum skal miða að því að kanna hvort verkferlar og innra estirlit í rekstri umsækjanda miði að því að lágmarka áhættu við alla meðferð vara í því skyni að koma í veg fyrir óeðlilega meðferð þeirra, s.s. vöruskipti, skemmdir, rýrnun eða tap á vöru. Þar sem við á, þurfa að vera til staðar verkferlar til að tryggja að tilskilin leyfi fylgi ávallt sendingum sem háðar eru innflutnings- eða útflutnings takmörkunum og að auðvelt sé að auðkenna slíkar vörur frá öðrum vörum. Æskilegt er að verkferlar séu með þeim hætti að ávallt liggi fyrir skýrar upplýsingar um það hverjir eru helstu viðskiptaaðilar umsækjanda í því skyni að tryggja öryggi aðfangakeðjunnar. Úttekt skal einnig miða að því að kanna bakgrunn lykilstarfsmanna sem bera ábyrgð á tolla- og öryggismálum og er því eðlilegt líta til þess hvort umsækjandi framkvæmi slíka skoðun á þeim við ráðningu, að því marki sem lög heimila s.s. með beiðni til ríkislögreglustjóra um upplýsingar úr málaskrá lögreglu um sakaferil, með samþykki viðkomandi starfsmanns. Þá ber að líta til þess hvort umsækjandi hafi viðvarandi eftirlit með starfsmönnum, t.d. hvort bakgrunnsskoðun sé endurtekin eftir ráðningu reglulega. Mat Tollstjóra skal einnig miða að því að kanna hvort umsækjandi hafi gert ráðstafanir til að tryggja að starfsmenn séu meðvitaðir um alla öryggis- og verkferla. Þá er mikilvægt að verkferlar geri ráð fyrir reglulegri endurmenntun starfsmanna á því ábyrgðarsviði er lítur að flæði vöru og skyldur gagnvart tollyfirvöldum. Ef umsækjandi hefur hins vegar hlotið innlenda eða alþjóðlega öryggisvottun eða er handhafi vottunar um að fullnægja viðurkenndum alþjóðlegum eða evrópskum öryggisstöðlum er líta meðferð vöru í aðfangakeðjunni, er eðlilegt að taka tillit til þess að því marki sem skilyrði vottunar viðurkenndra rekstraraðila eru sambærileg.

Í lokamálsgrein greinarinnar er kveðið með skýrum hætti á að ef VRA-vottaður aðili sameinast öðrum lögaðila eða honum er skipt í skilningi félagaréttar þá VRA-vottunin niður án tilkynningar og viðkomandi verður þá að sækja um hana að nýju. Tollstjóra er þá skylt að endurtaka mat sitt á því hvort skilyrði vottunar teljist uppfyllt.

Um b-lið (145. gr. b).

Í greininni er kveðið á um heimild tollstjóra til að afturkalla VRA-vottun tímabundið.

Í fyrsta lagi verður tollstjóra heimilt að afturkalla tímabundið VRA-vottun þegar lögaðili uppfyllir ekki lengur skilyrði hennar skv. 145. gr. a. Í samræmi við sjónarmið um meðalhóf væri tollstjóra rétt að krefjast úrbóta áður innan tiltekinna tímamarka og leggja mat á hvort lögaðili hafi brugðist við með fullnægjandi hætti áður en til afturköllunar kemur.

Í öðru lagi verður tollstjóra heimilt að afturkalla tímabundið VRA-vottun þegar rökstuddur grunur leikur á að viðurkenndur rekstraraðili, stjórnendur, stjórnarmenn hans, starfsmenn sem bera ábyrgð á tollamálum hans og/eða umboðsmenn hafi framið brot sem gegn ákvæðum tollalaga, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja lögum samkvæmt, eða annarra skattalaga eða önnur alvarleg brot í atvinnustarfsemi umsækjanda. Það er skilyrði þess að tollstjóra verði heimilt að beita heimildinni að brotið varði refsingu lögum samkvæmt og tollstjóri telji líklegt að viðkomandi verði sóttur til sakar.

Í þriðja lagi verður tollstjóra heimilt að afturkalla tímabundið VRA-vottun ef lögaðilinn óskar eftir því að eigin frumkvæði þar sem hann telur að hann muni tímabundið verða ófær um að uppfylla skilyrði VRA-vottunar skv. 145. gr. a.

Í 2. mgr. er kveðið á um að tollstjóri skuli ákveða tímalengd tímabundinnar afturköllunar VRA-vottunar með þeim hætti að aðila gefist nægjanlegt ráðrúm til að bæta úr þeim ágöllum sem um ræðir hverju sinni. Þegar lögaðilinn hefur bætt úr þeim annmörkum er orsökudu tímabundna afturköllun

veitir tollstjóri honum VRA-vottun viðurkennds rekstraraðila að nýju. Bæti lögaðilinn hins vegar ekki úr annmörkunum tekur tollstjóri til skoðunar hvort rétt sé að afturkalla vottunina varanlega sbr. 145. gr. c.

Um c-lið (145. gr. c).

Í 1. mgr. er kveðið á um að tollstjóra beri að afturkalla VRA-vottun lögaðila með varanlegum hætti undir tilteknum kringumstæðum. Lögaðili sem misst hefur VRA-vottun varanlega þarf því að sækja um vottun að nýju, æski hann þess, og tollstjóri þarf því að leggja að nýju mat á hvort hann uppfylli skilyrði 145. gr. a.

Í fyrsta lagi ber tollstjóra að afturkalla VRA-vottun varanlega ef lögaðilinn, fyrirsvarsmenn hans, starfsmenn sem bera ábyrgð á tollamálum hans og/eða umboðsmenn hljóta endanlegan dóm, undirgangast viðurlög, þeim verið ákveðin viðurlög eða þeir sætt stjórnsluviðurlögum, einum og sér eða í sameiningu, fyrir brot gegn ákvæðum laganna, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja, annarra skattalaga og/eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli einhverra framangreindra laga eða fyrir önnur alvarleg brot í atvinnurekstri umsækjanda.

Í öðru lagi ber tollstjóra að afturkalla VRA-vottun lögaðila varanlega ef vottunin hefur verið afturkölluð tímabundið skv. 145. gr. b. en hann hefur látið hjá líða að bæta úr þeim annmörkum er gerðu það að verkum að vottunin var afturkölluð tímabundið innan marka tímalengdar hennar.

Í þriðja lagi ber tollstjóra að afturkalla VRA-vottun lögaðila varanlega þegar viðurkenndur rekstraraðili leggur sjálfur fram beiðni þess efnis að eigin frumkvæði.

Í fjórða lagi ber tollstjóra að afturkalla VRA-vottun lögaðila varanlega ef viðurkenndur rekstraraðili er úrskurðaður gjaldþrota í skilningi laga nr. 21/1991.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um að afturköllun taki gildi næsta virka dag eftir að VRA-vottuðum lögaðila hefur sannanlega verið tilkynnt um hana.

Um d-lið (145. gr. d).

Í greininni er kveðið á um að VRA-vottaðir lögaðilar skuli njóta sérstakrar meðferðar við tollframkvæmd. Gert er ráð fyrir því að ráðherra ákveði fyrirkomulag og umfang sérstakrar meðferðar VRA-vottaðra aðila með reglugerð. Í reglugerðinni mun ráðherra m.a. kveða á um að tíðni vöru- og skjalaskoðana VRA-vottaðra aðila verði lægri en almennt gerist, að þeir njóti forgangs við framkvæmd tollskoðunar undir tilteknum kringumstæðum og að tollstjóra sé heimilt að fylgja vörum sem lögaðilinn flytur inn frá höfn að starfsstöð hans og framkvæmda tollefirlit og tollafgreiðslu þar. Fyrirvari er um að tollstjóra er heimilt að viðhafa tollefirlit með hefðbundnum hætti vegna sérstakra áhættuþátta eða innflutningstakmarkana samkvæmt öðrum lögum.

Um e-lið (145. gr. e).

Í greininni er lagt til að ráðherra verði heimila að setja nánari ákvæði um framkvæmd laganna í reglugerð.

Samkvæmt 1. mgr. ber ráðherra að ákveða fyrirkomulag og umfang sérstakrar meðferðar VRA-vottaðra aðila skv. 145. gr. d. Gert er ráð fyrir að ákvörðun fyrirkomulagsins byggji á áhættugreiningarsjónarmiðum og VRA-vottaðir aðilar njóti þess m.a. að tíðni vöru- og skjalaskoðana VRA-vottaðra aðila verði lægri en almennt gerist, að þeir njóti forgangs við framkvæmd tollskoðunar undir tilteknum kringumstæðum og að tollstjóra sé heimilt að fylgja vörum sem lögaðilinn flytur inn frá höfn að starfsstöð hans og framkvæmda tollefirlit og tollafgreiðslu þar. Ekki er um tæmandi talningu þátta tollframkvæmdar að ræða en gert er ráð fyrir að ráðherra ákveði í reglugerð að öðru leyti með hvað hætti VRA-vottaðir aðilar njóta sérstakrar meðferðar við tollframkvæmdar.

Framkvæmd hinnar sérstöku meðferðar verður í höndum tollstjóra sem hefur þekkingu á innra starfi viðkomandi VRA-vottaðra aðila. Við meðferð tollstjóra á umsókn um VRA-vottun mun tollstjóri gera ítarlega úttekt á rekstri og starfsemi umsækjenda auk þess að gerðar verða sérsniðnar eftirfylgniáætlanir áður en vottun er veitt. Þekking tollstjóra og virk eftirfylgni kann að hafa áhrif á áhættumat og ákvarðanatöku um vöruskoðun. Ekki er ætlast til þess að VRA-vottaðir aðilar verði undanþegnir vöruskoðun við tollefirlit heldur er mælt til þess að tekið sé mið af vottuninni við áhættugreiningu með ofangreindum hætti. Tollstjóra verður heimilt að mæla fyrir um forgang við vöruskoðun og heimfylgd. Með heimfylgd er átt við að vörusending fái fylgd tollyfirvalda frá höfn að starfsstöð innflytjanda þar sem eftirlit og tollafgreiðsla fer fram. Um er að ræða sambærilega

sérmeðferð og gert er ráð fyrir í SAFE rammaregluverki Alþjóðatollastofnunarinnar, AEO-vottunar ESB, löggjöf ESB og Noregs.

Ráðherra verður einnig heimilt skv. 2. mgr. að setja nánari reglur um umsóknarferli VRA-vottunar og meðferð umsókna, skilyrði vottunar, bakgrunnskoðun umsækjenda, veitingu og afturköllun VR-vottunar. Þá verður honum einnig heimilað að ákveða hvers konar fyrirtæki teljist hafa hlutverki að gegna í keðju aðfanga sem flutt eru til og frá landinu, t.d. út frá ÍSAT atvinnugreinaflokkun.