149. löggjafarþing 2018–2019.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breyting á tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum (Flutningur fjármuna, VRA-vottun).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

2. mgr. 27. gr. laganna fellur brott.

2. gr.

Á eftir 27. gr. laganna kemur ný grein er verður 27. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Skýrslugjöf um flutning fjármuna.

Innflytjendum, útflytjendum, og eftir atvikum tollmiðlurum, ferðamönnum og farmönnum er skylt að gera tollstjóra sérstaklega grein fyrir fjármunum, í reiðufé eða handhafabréfum, þ.m.t. ferðatékkum, sem fluttir eru til landsins frá útlöndum og frá landinu til útlanda að hærri fjárhæð en sem nemur 10.000 evrum, miðað við opinbert viðmiðunargengi, eins og það er skráð hverju sinni.

Upplýsingarnar skal veita í því formi sem tollstjóri ákveður.

Upplýsingaskyldan nær til fjármuna sem ferðamenn og farmenn hafa meðferðis til landsins frá útlöndum eða frá landinu til útlanda.

Upplýsingaskylda innflytjenda, útflytjanda og tollmiðlara nær til sendinga sem berast til landsins frá útlöndum og sendinga frá landinu til útlanda.

3. gr.

1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a. laganna orðast svo: Umsækjandi, stjórnendur, stjórnarmenn, starfsmenn sem bera ábyrgð á tollamálum umsækjanda eða umboðsmenn hafi ekki á síðastliðnum þremur árum áður en umsókn er lögð fram gerst sekir um alvarleg eða ítrekuð eftirfarandi brot gegn ákvæðum laga eða stjórnvaldsfyrirmæla, hvort sem málinu hefur verið lokið með sakfelli fyrir dómi, annarri ákvörðun um sekt, beitingu stjórnsýsluviðurlaga eða á grundvelli sáttar:

1. brot gegn ákvæðum laga þessara,
2. brot gegn ákvæðum annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja,
3. brot gegn ákvæðum skattalaga,
4. önnur brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda.

4. gr.

2. tölul. 1. mgr. 145. gr. b. orðast svo: Þegar rökstuddur grunur leikur á að viðurkenndur rekstraraðili, stjórnendur, stjórnarmenn, starfsmenn sem bera ábyrgð á tollamálum umsækjanda eða umboðsmenn hafi framið brot sem fellur undir ákvæði 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a. og líklegt þykir að mati tollstjóra að viðkomandi muni verða sóttur til sakar eða hafin sé rannsókn og meiri líkur en minni þyki til þess að hann verði beittur stjórnsýsluviðurlögum.

5. gr.

1. tölul. 1. mgr. 145. gr. c. orðast svo: Þegar viðurkenndur rekstraraðili, stjórnendur, stjórnarmenn, starfsmenn sem bera ábyrgð á tollamálum umsækjanda eða umboðsmenn hafa gerst sekir brot sem fellur undir ákvæði 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a.

6. gr.

Við XX. kafla laganna bætist nýtt ákvæði, er verður 145. gr. f., ásamt svohljóðandi fyrirsögn:

Vinnsla upplýsinga.

Til að unnt verði að sannreyna að viðurkenndur rekstraraðili eða umsækjandi um VRA-vottun uppfylli skilyrði 145. gr. a., 145. gr. b. eða 145. gr. c. er tollstjóra heimilt að afla og vinna upplýsingar frá opinberum aðilum, innlendum sem erlendum, um hvort stjórnendur, stjórnarmenn, starfsmenn eða umboðsmenn hafi gerst sekir um brot skv. 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a. eða hafi verið ákærðir eða sæti rannsókn skv. 2. tölul. 1. mgr. 145. gr. b. Opinberu aðilunum, þ. á m. dómstólum, sýslumönnum, lögreglu, handhöfum ákæruvalds, ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra og stjórnsýslustofnunum sem hafa heimildir til að beita stjórnsýsluviðurlögum, er skylt að veita tollstjóra upplýsingarnar. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skylduna til þess að veita aðgang að upplýsingum.

Leiði upplýsingarnar í ljós að umsækjandi um VRA-vottun eða viðurkenndur rekstraraðili uppfyllir ekki skilyrði VRA-vottunar eða tilefni þykir til afturköllunar vottunarinnar er tollstjóra heimilt að upplýsa aðilann um nánar tilgreindar ástæður þess ef ótvírætt liggur fyrir að rannsóknarhagsmunir standi því ekki í vegi.

Listi með heitum og kennitölu viðurkenndra rekstraraðila skal vera öllum aðgengilegur á vefsvæði tollstjóra.

Að uppfylltum skilyrðum 16. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga er tollstjóra heimilt að miðla upplýsingum um aðila sem hlotið hafa VRA-vottun til viðeigandi stjórnvalda í öðrum ríkjum í samræmi við ákvæði gagnkvæmra samninga um viðurkenningu rekstraraðila, þ.m.t. upplýsingum skv. 1. mgr.

7. gr.

1. mgr. 162. gr. laganna orðast svo:

Flytji innflytjandi, útflytjandi, tollmiðlari, ferðamaður eða farmaður fjármuni skv. 27. gr. a. til landsins frá útlöndum eða frá landinu til útlanda er handhöfum tollgæsluvalds heimilt að leggja hald á fjármunina ef grunur leikur á um að þeir verði notaðir við framkvæmd brots gegn refsiákvæðum almennra hegningarlaga.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 172. gr. laganna:

1. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein er verður 4. mgr., svohljóðandi:

Innflytjandi, útflytjandi, tollmiðlari, ferðamaður eða farmaður sem af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi lætur hjá líða að gera grein fyrir fjármunaflutningum skv. 27. gr. a, ellegar veitir rangar eða villandi upplýsingar um slíka flutninga, skal sæta sektum.

1. Í stað orðanna „1. eða 3. mgr.“ í 4. mgr. kemur: 1., 3. eða 4. mgr.

9. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði 1., 2., 7. og 8. gr. taka þó gildi 1. maí 2019.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu að höfðu samráði við embætti tollstjóra. Í því eru annars vegar lagðar til breytingar á ákvæðum tollalaga um upplýsingagjöf um flutning fjármuna milli landa og hins vegar breytingar sem snúa að svokallaðri VRA-vottun.

Upplýsingaskyldu um flutning fjármuna milli landa er ætlað að gera stjórnvöldum fært að koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Vottun viðurkenndra rekstraraðila (VRA) er ætlað að stuðla að aukinni skilvirkni og hraðari för vara til og frá landinu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Markmið frumvarpsins er að gera úrbætur á ákvæðum tollalaga um upplýsingagjöf um flutning fjármuna milli landa og um veitingu og afturköllun VRA-vottunar.

Skyldan til að tilkynna um flutning fjármuna milli landa og þau skilyrði sem sett eru fyrir veitingu og afturköllun VRA-vottunar geta verið nokkuð íþyngjandi. Af þeim sökum þykir við hæfi að skylduna og skilyrðin megi með skýrum hætti leiða af settum lögum.

 Upplýsingagjöf um flutning reiðufjár og handhafabréfa til og frá Íslandi.

Fjármálaaðgerðahópurinn (e. Financial Action Task Force on Money Laundering/FATF) er sjálfstæð milliríkjastofnun sem hefur það hlutverk að þróa og vinna að vernd hins alþjóðlega fjármálakerfis gegn peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu gereyðingarvopna. Ísland hefur verið aðili að aðgerðarhópnum frá september 1991 en dómsmálaráðuneytið fer með þau málefni sem undir hana heyra. Árið 2012 gaf Fjármálaaðgerðahópurinn út 40 tilmæli[[1]](#footnote-1) sem ætlað að stuðla að því að markmiðum hópsins verði náð á samræmdan hátt. Tilmælin hafa verið uppfærð reglulega frá þeim tíma. Tilmæli nr. 32 snúa að flutningi fjármuna. Þeim er ætlað að tryggja að aðildarríki FATF hafi fullnægjandi tök á því að koma auga á flutning reiðufjár og handhafabréfa milli ríkja fyrir tilstuðlan tilkynninga- eða upplýsingakerfis. Gert er ráð fyrir því að ríkin tryggi eftirlitsstjórnvöldum viðeigandi heimildir til að stöðva eða hindra flutning fjármuna sem grunur leikur á að tengist fjármögnun hryðjuverka eða peningaþvætti eða fjármunaflutning sem fer að öðru leyti fram án þess að réttilega sé gerð grein fyrir honum. Í tilmælunum er tekið fram að aðildarríkin eigi að tryggja að til staðar séu skilvirk og hæfileg viðurlög til að fást við ófullnægjandi eða ranga upplýsingagjöf og þegar fyrir liggi að fjármunaflutningar tengist fjármögnun hryðjuverka, peningaþvætti eða skyldum brotum þurfi viðeigandi úrræði að vera til staðar, m.a. heimildir til að leggja hald á fjármunina. Með aðild sinni að Fjármálaaðgerðahópnum skuldbatt Ísland sig til að samræma löggjöf og starfsreglur tilmælum hópsins.

Í apríl 2018 gaf fjármálaaðgerðahópurinn út skýrslu um mat á aðgerðum Íslands gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.[[2]](#footnote-2) Í skýrslunni eru settar fram ýmsar athugasemdir við fyrirkomulag mála hér á landi og jafnframt bent á hvernig úr megi bæta. Í umfjöllun um hvernig Íslandi hefur tekist til við að fást við tilmæli nr. 32 er bent á að Ísland hafi komið á fót tilkynningakerfi vegna fjármunaflutninga, sbr. 27. gr. tollalaga, en tilkynningaskyldan nái hins vegar einungis fjármuna í farangri ferðamanna og farmanna en ekki til fjármuna í formi vara eða sendinga í hefðbundnum farmflutningi. Bent er á að samkvæmt ákvæðum 30. sbr. 144. gr. tollalaga hvíli rík upplýsingaskylda á inn- og útflytjendum en við ákvörðun viðurlaga skv. 172. gr. laganna sé aðeins tekið mið af aðflutningsgjöldum sem leggja ber á vörur. Í ljósi þess að aðflutningsgjöld séu almennt ekki lögð á fjármuni við tollafgreiðslu séu viðurlög 172. gr. laganna bitlaus þegar að ólögmætum fjármunaflutningum kemur. Bent er á að upptökuheimild 181. gr. tollalaga verði að teljast óhófleg í þessum tilvikum og henni verði því vart beitt í tilviki ólögmætra fjármunaflutninga. Þá heimili ákvæði 162. gr. tollalaga aðeins að hald sé lagt á reiðufé en ekki handhafabréf.

VRA-vottun.

Fyrirkomulag VRA-vottunar viðurkenndra rekstraraðila (e. Authorized Economic Operator) á rót sína að rekja til alþjóðlegs samstarfs á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar og Alþjóðatollastofnunarinnar. Fyrirkomulagið er hluti af SAFE-rammaregluverki síðarnefndu stofnunarinnar sem ætlað er að hrinda í framkvæmd framtíðarsýn um fyrirkomulag tollamála á alþjóðavísu. SAFE-rammaregluverkið hefur fjóra kjarnaþætti: 1) Samræmda rafræna upplýsingagjöf um vörur í flutningi, 2) skuldbindingu ríkja til að beita aðferðum áhættustjórnunar við að tryggja öryggi vörusendinga, 3) aukið samstarf þegar að tolleftirlit kemur og 4) viðvarandi greiningu á möguleikum tollyfirvalda til að draga úr stjórnsýsluhömlum við tollframkvæmd. Meginmarkmiðin eru að tryggja öryggi alþjóðlegu aðfangakeðjunnar og greiða fyrir viðskiptum. SAFE-rammaregluverkið er til fyllingar 7. tölul. 7. gr. samnings Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar um viðskiptaliprun (e. WTO Agreement on Trade Facilitation). Sá samningur tók gildi hinn 22. febrúar 2017 en Ísland gerðist aðili að samningnum hinn 31. október 2016. Í 1. mgr. töluliðarins er kveðið á um að hvert aðildarríki skuli koma á laggirnar sérstökum tilhliðrunum í tengslum við inn-, út- og umflutning og málsmeðferð sem gagnast getur viðurkenndum rekstraraðilum. Í i-lið a-liðar 2. mgr. töluliðarins er tekið fram að þeir einir eigi að fá að njóta viðurkenningar sem hafa fylgt lögum og reglum á sviði tollamála og öðrum tengdum sviðum með fullnægjandi hætti.

Í XX. kafla tollalaga er fjallað um VRA-vottun, þ.e. vottun útgefinni af tollstjóra á því að tiltekinn lögaðili teljist viðurkenndur rekstraraðili og hann geti sem slíkur notið sérstakrar meðferðar við tollframkvæmd. Eins og áður segir er tilgangur VRA-vottunar að auka skilvirkni tollframkvæmdar og flýta fyrir tollafgreiðslu, m.a. með breyttri tíðni vöru- og skjalaskoðana í tilviki vottaðra aðila. Skilyrði þess að lögaðila verði veitt VRA-vottun eru ítarlega tíunduð í 145. gr. a. tollalaga. Þau eiga það sammerkt að þeim er ætlað að tryggja að þeim einum verði veitt slík vottun sem á að óflekkaðan feril að baki og þykir traustsins verður í efnahagslegu samhengi og hvað öryggismál varðar. Þá eru skilyrði afturköllunar VRA-vottunar einnig tíunduð með ítarlegum hætti í 145. gr. b. og 145. gr. c.

Eitt þeirra skilyrða sem uppfyllt þurfa að vera til að lögaðili hljóti VRA-vottun er að hann sjálfur, stjórnendur hans, stjórnarmenn, starfsmenn sem bera ábyrgð á tollamálum í starfsemi hans eða umboðsmenn hafi ekki gerst sekir um alvarleg eða ítrekuð brot gegn ákvæðum tollalaga, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja eða annarra skattalaga eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra. Er gerð krafa um að engin slík brot hafi komið upp á síðastliðnum þremur árum áður en umsókn um vottunina er lögð fram. Þá mega framangreindir aðilar ekki hafa gerst sekir um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda síðustu þrjú ár áður en umsókn um VRA-vottun er lögð fram hjá tollstjóra.

Eins og fram hefur komið er helsti ávinningur lögaðila af því að hljóta VRA-vottun sá að þeir njóta hagræðis þegar að tollframkvæmd kemur. Á það við um tollframkvæmd íslenskra stjórnvalda þegar að innflutningi kemur en mögulega einnig tollframkvæmd erlendra tollyfirvalda þegar að útflutningi kemur. Ástæða þessa er sú að gert er ráð fyrir að með tíð og tíma verði gerðir gagnkvæmir viðurkenningarsamningar milli íslenskra og erlendra stjórnvalda þar sem kveðið verði efnislega á um að aðilar sem hlotið hafa VRA-vottun á Íslandi njóti hagræðis við tollframkvæmd erlendis og þá í samræmi við reglur innflutningsríkis. Eftir því sem löggjöf ríkja er samræmdari aukast líkur þess að íslenskum stjórnvöldum takist að gera gagnkvæma viðurkenningarsamninga. Þá er ljóst að tryggja verður að ákvæði tollalaga um VRA-vottun séu virk og framkvæmanleg.

Embætti tollstjóra hefur sett af stað sex mánaða prufuverkefni í því skyni að yfirfara virkni og framkvæmd VRA-vottunar. Ekki hafa enn verið gerðir gagnkvæmir viðurkenningarsamningar við önnur ríki en vilyrði um viðræður liggja þó fyrir. Komið hefur á daginn að ákvæði XX. kafla tollalaga eru haldin tveimur annmörkum sem vinna þarf bug á áður en til formlegra samningaviðræðna kemur. Báðir annmarkarnir tengjast skilyrðum 1. tölul. 2. mgr. 145. a., 2. tölul. 1. mgr. 145. b. og 1. tölul. 1. mgr. 145. c. er snúa að því að umsækjandi um VRA-vottun, stjórnendur hans, stjórnarmenn, tilteknir starfsmenn eða umboðsmenn megi ekki hafa gerst sekir um þar tilgreind lögbrot. Þannig hefur komið á daginn að tilgreining á þeim brotum sem komið geta í veg fyrir að VRA-vottun verði veitt er ekki í fullu samræmi við reglur okkar helstu samanburðarríkja. Í kjölfar innleiðingar Evrópugerða á sviði persónuverndar er einnig vafamál hvort embætti tollstjóra hafi nægilegar heimildir til að vinna upplýsingar um framangreind brot.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á tveimur efnisatriðum ákvæða tollalaga, þ.e. um skyldu til að veita upplýsingar um flutning fjármuna milli landa og um veitingu og afturköllun VRA-vottunar.

Verði frumvarpið samþykkt munu íslensk stjórnvöld hafa staðið við hluta þeirra skuldbindinga sem það hefur undirgengist með aðild sinni að Fjármálaaðgerðahópnum. Þá eykur samþykkt frumvarpsins líkur á að tollstjóra takist að koma á laggirnar virku kerfi viðurkenndra rekstraraðila og að unnt verði að gera gagnkvæma viðurkenningarsamninga um VRA-vottun við yfirvöld í öðrum ríkjum.

Upplýsingagjöf um flutning fjármuna.

Í 27. gr. tollalaga er fjallað um skýrslugjafir ferðamanna og farmanna. Í 2. mgr. lagagreinarinnar er kveðið á um að ferðamenn og farmenn, sem koma til landsins frá útlöndum eða fara frá landinu til útlanda, skuli ótilkvaddir gera grein fyrir hærri fjárhæð en sem nemur 10.000 evrum, miðað við opinbert viðmiðunargengi eins og það er skráð hverju sinni, sem þeir hafa meðferðis í reiðufé eða handhafabréfum, þ.m.t. ferðatékkum. Í athugasemdum við 27. gr. frumvarps þess er varð að tollalögum[[3]](#footnote-3) var m.a. tekið fram að ákvæði 2. mgr. væru hluti af aðgerðum stjórnvalda sem hefðu það markmið að efla baráttu gegn hryðjuverkum, ólöglegri verslun með fíkniefni og annarri ógn sem fer þvert á landamæri. Tekið var fram að ákvæðunum væri ætlað að gera tollgæslunni kleift að fylgjast með flæði fjármuna til og frá landinu. Í framhaldinu er bent á að ef grunur vaknaði um að fé væri ætlað til framkvæmdar refsiverðs verknaðar yrði tollstjóra heimilað í 162. gr. frumvarpsins að gera féð upptækt. Tekið var fram að hugtakið reiðufé næði yfir peninga og handhafabréf, þ.m.t ferðatékka. Með samþykkt laga nr. 167/2008, sem m.a. breyttu tollalögum, urðu tvær breytingar á 2. mgr. 27. gr. tollalaga. Þannig voru fjárhæðarmörkin lækkuð úr 15.000 evrum í 10.000 evrur með vísan til athugasemda sem komu fram í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á ráðstöfunum gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna frá nóvember 2007. Hins vegar var tilkynningaskyldan útfærð þannig að það leiddi með beinum hætti af lagatextanum að hún næði ekki aðeins til reiðufjár heldur einnig handhafabréfa. Tekið var fram að þeirri breytingu væri ætlað að koma til móts við athugasemdir sem komu fram í skýrslu Fjármálaaðgerðahópsins um aðgerðir gegn peningaþvætti á Íslandi frá 13. október 2006.

Í þeim tilgangi að bregðast með tilhlýðilegum hætti við athugasemdum og ábendingum Fjármálaaðgerðarhópsins frá því í apríl 2018 eru lagðar til ýmsar breytingar á 27., 162. og 172. gr. tollalaga. Nánar tiltekið eru breytingar eftirfarandi:

1. Ákvæði 2. mgr. 27. gr. laganna, um skyldu ferðamann og farmanna til að tilkynna um fjármuni, þ.e. reiðufé og handhafabréf, sem þeir hafa meðferðis við komu til landsins eða brottför frá því, verði færð í nýja grein tollalaga, 27. gr. a, þar sem kveðið verði jöfnum höndum á um sambærilega skyldu innflytjenda, útflytjanda og tollmiðlara.
2. Heimild 162. gr. laganna, til haldlagningar fjármuna sem ferðamenn eða farmenn hafa meðferðis til og frá landinu, leiki grunnur á að þeir verði notaðir við framkvæmd brots gegn refsiákvæðum almennra hegningarlaga, verði útvíkkuð þannig að hún nái einnig til fjármuna sem inn- og útflytjendur og tollmiðlarar flytja til eða frá landinu.
3. Við 172. gr. laganna, þar sem kveðið er á um refsingar vegna rangrar eða villandi upplýsingagjafar um inn- og útflutning, verði bætt ákvæði þar sem tekið verði af skarið um að það sé refsivert að láta af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi hjá líða að gera grein fyrir fjármunaflutningum eða veita rangar eða villandi upplýsingar um slíka flutninga.

Veiting og afturköllun VRA-vottunar.

Í 2. mgr. 145. gr. a. tollalaga er kveðið á um ýmis skilyrði þess að lögaðila verði veitt VRA vottun. Í 1. tölulið málsgreinarinnar er kveðið á um það óundanþæga skilyrði að umsækjandi, stjórnendur, stjórnarmenn, starfsmenn sem bera ábyrgð á tollamálum umsækjanda eða umboðsmenn hafi ekki gerst sekir um alvarleg eða ítrekuð brot gegn ákvæðum tollalaga, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja eða annarra skattalaga eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra á síðastliðnum þremur árum áður en umsókn er lögð fram, né megi sömu aðilar, á sama tímabili, hafa gerst sekir um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda. Í frumvarpinu er lagt til að skilyrðinu verði breytt. Í tillögunni felst í fyrsta lagi að kveðið verði með skýrum hætti á um að einu gildi hvort málinu hefur verið lokið með sakfelli fyrir dómi, annarri ákvörðun um sekt, beitingu stjórnsýsluviðurlaga eða sátt. Í öðru lagi felst í tillögunni að uppsetningu talningar þeirra lögbrota sem geta komið í veg fyrir veitingu VRA-vottunar verði breytt og sérstaklega tekið fram að önnur alvarleg eða ítrekuð brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda komi í veg fyrir að unnt verði að veita lögaðila VRA-vottun svo fremi sem skemmri tími en þrjú ár séu liðin milli framlagningar umsóknar um vottun og fullframins brots. Til að tryggja fullt samræmi eru lagðar til sambærilegar breytingar á ákvæðum 2. tölul. 1. mgr. 145. gr. b. og 1. tölul. 1. mgr. 145. gr. c. tollalaga, þar sem kveðið er efnislega á um að missir skilyrða fyrir að hljóta VRA-vottun hafi þær afleiðingar að vottunin er afturkölluð tímabundið eða varanlega.

Þar sem á þykir skorta að tollstjóri hafi viðeigandi heimildir til öflunar upplýsinga til að sannreyna að skilyrði þess að hljóta VRA-vottun og halda henni er lagt til að nýrri grein verði bætt við XX. kafla tollalaga um vinnslu upplýsinga. Í nýju greininni verði kveðið með jákvæðum hætti á um heimild tollstjóra til að afla slíkra upplýsinga frá opinberum aðilum og vinna þær. Sérstaklega verði einnig tekið fram að opinberu aðilum, þ. á m. dómstólum, sýslumönnum, lögreglu, handhöfum ákæruvalds, ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra og stjórnsýslustofnunum sem hafa heimildir til að beita stjórnsýsluviðurlögum, sé skylt að veita tollstjóra upplýsingarnar að fenginni beiðni þar um. Ekki er um tæmandi talningu að ræða. Þá verði kveðið á um heimild tollstjóra til að upplýsa umsækjanda um VRA-vottun og viðurkenndan rekstraraðila um ástæðu þess að hann uppfyllir ekki skilyrði vottunar. Svo upplýsingagjöf tollstjóra til viðeigandi yfirvalda í þeim ríkjum sem Ísland kann að gera við gagnkvæma viðurkenningarsamninga um VRA-vottun verði viðunandi er einnig lagt til að kveðið verði á um skyldu tollstjóra til að halda úti á vefsvæði sínu lista yfir þá lögaðila sem hafa VRA-vottun og heimild tollstjóra til að miðla upplýsingum öðrum upplýsingum um þá til stjórnvalda í samningsríkjum.

Kveðið er á um skilyrði VRA-vottunar með nokkuð mismunandi hætti í helstu samanburðarríkjum Íslands. Samkvæmt 21. gr. norsku tollareglugerðarinnar er það gert að skilyrði VRA-vottunar að umsækjandi hafi ekki gerst brotlegur við tollalög, skattalög og löggjöf um ýmiskonar opinber gjöld. Danir og Svíar, sem eru aðilar að Evrópusambandinu, byggja VRA-vottun (nefnd AEO-vottun) á regluverki Evrópusambandsins.[[4]](#footnote-4) Í 39. gr. reglugerð ESB um tollabandalagið er kveðið á um að vottun verði aðeins veitt þeim sem ekki hafa framið alvarleg eða ítrekuð brot gegn tollalögum og skattalögum eða hafa framið alvarleg brot sem tengjast efnahagslegri starfsemi umsækjanda. Svisslendingar gera hins vegar einfaldlega þá kröfu að umsækjendur hafi ekki brotið gegn ákvæðum tollareglna.[[5]](#footnote-5) Hins vegar ber að hafa í huga að svigrúm annarra ríkja til túlkunar á gildissviði ákvæða laga og stjórnvaldsfyrirmæla er oft og tíðum annað en hér á landi.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ákvæði 6. gr., um vinnslu upplýsinga, snerta hagsmuni sem njóta verndar friðhelgisákvæðis 71. gr. stjórnarskrár og ákvæða laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018. Af 2. mgr. 71. gr. stjórnarskrár leiðir að á grundvelli sérstakrar lagaheimildar megi takmarka friðhelgi einkalífs manna beri brýna nauðsyn til vegna réttinda annarra.

Af 3. tölul. 9. gr. laga nr. 90/2018 leiðir að vinnsla persónuupplýsinga er heimil að hún sé sé nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila. Í 3. tölul. 2. mgr. 12. gr. laganna er efnislega kveðið á um að upplýsingum um refsiverða háttsemi megi stjórnvöld ekki miðla nema miðlunin sé nauðsynleg í þágu lögbundinna verkefna viðkomandi stjórnvalds eða til að unnt sé að taka stjórnvaldsákvörðun. Þá er í 2. tölulið 2. mgr. sömu lagagreinar kveðið á um það skilyrði fyrir heimilli miðlun að hún verði að teljast nauðsynleg í þágu lögmætra hagsmuna hins opinbera eða einkaaðila sem auðsjáanlega vega þyngra en þeir hagsmunir sem eru af leynd um upplýsingarnar, þar á meðal hagsmunir hins skráða. Telja verður að framangreind skilyrði séu uppfyllt í ljósi efnis 6. gr.

Með 6. gr. er ætlunin að tryggja tollstjóra skýrar heimildir til vinnslu upplýsinga, þ.m.t. miðlunar, um hvort einstaklingar sem gegna tilteknum stöðum hjá umsækjanda um VRA-vottun eða viðurkenndum rekstraraðila hafi gerst sekir um brot skv. 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a. eða hafi verið ákærðir eða sæti rannsókn. Tilgangurinn er að gera tollstjóra annars vegar unnt að taka ákvörðun um veitingu eða afturköllun VRA-vottunar og hins vegar svo unnt verði að uppfylla kröfur sem fyrirsjáanlegt er að leiða muni af ákvæðum gagnkvæmra samninga um viðurkenningu rekstraraðila. Tilgangur vinnslunnar er því skýr. Aðeins á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga sem heimilt er að vinna er mögulegt að sannreyna að skilyrði VRA-vottunar séu uppfyllt. Var þess gætt sérstaklega við gerð frumvarpsins að ákvæði 6. gr. væru skýr og efni þeirra endurspeglaði tilgang vinnslunnar. Eins og áður hefur komið er ætlunin að ákvæði tollalaga um VRA-vottun verði í sem bestu samræmi við ákvæði sama efnis í helstu samanburðarríkjum Íslands. Tilgangur þessa er að auka möguleika Íslands á að gera gagnkvæma samninga um viðurkenningu rekstraraðila. Til þess að svo megi verða þurfa íslensk stjórnvöld að hafa möguleika á að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru til að unnt verði að sannreyna hvort skilyrði VRA-vottunar teljist uppfyllt. Þjóðhagslegur ávinningur Íslands og íslensks viðskiptalífs af því að tryggja virkni VRA-vottunar kemur einkum fram í minni viðskiptahindrunum á landamærum og bættri samkeppnisstöðu gagnvart erlendum ríkjum og fyrirtækjum. Hagsmunir stjórnenda umsækjanda um VRA-vottun eða þeirra sem slíka vottun hafa fengið, stjórnarmanna, starfsmanna og umboðsmanna eru hins vegar einstaklegir og felast einkum í því að þeir þurfi ekki að gjalda þess að hafa gerst brotlegir við lög, t.d. með tilfærslum í starfi eða atvinnumissi. Ákvæði frumvarpsins tryggja hagsmununum þó nokkra vernd þar sem aðeins er gert ráð fyrir að brot sem eru þriggja ára og yngri komi til skoðunar. Ljóst er að umsækjendur um VRA-vottun og viðurkenndir rekstraraðilar geta haft verulega hagsmuni af því að hafa slíka vottun. Komi sú staða upp að einn eða fleiri þeirra einstaklinga sem taldir eru upp í 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a. hafi gerst sekir um þar tilgreint brot og það kemur í veg fyrir að vottun verði veitt eða hún verður afturkölluð verður viðkomandi lögaðili að geta brugðist við og bætt úr og þannig komið í veg fyrir að óhagræði skapist. Af ákvæðum 3. mgr. 12. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga leiðir hins vegar að lögaðilanum verður óheimilt að upplýsingar um refsiverða háttsemi nema samþykki viðkomandi einstaklings liggi fyrir. Þá eru verulegar takmarkanir settar við því að lögaðilinn miðli slíkum upplýsingum áfram í 4. mgr. 12. gr. áðurnefndra laga.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst embætti tollstjóra, inn- og útflytjendur, farmflytjendur, þ.á m. rekstraraðila flutningaskipa og flugrekendur, tollmiðlara, rekstraraðila póstþjónustu og rekstraraðila tollvörugeymslna. Þá hefur frumvarpið snertiflöt við starfssvið ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra, dómstóla, handhafa ákæruvalds og þeirra stjórnvalda leggja stjórnvaldssektir á lögaðila og einstaklinga vegna efnhagstengdra brota.

Frumvarpið er 12. mál fjármála- og efnahagsráðherra á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar fyrir 149. löggjafarþing 2018–2019. Hinn [dags.] voru áform um gerð lagafrumvarpsins lögð fram á fundi ráðuneytisstjóra allra ráðuneyta, sbr. 1. mgr. 1. gr. samþykktar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar. Hinn [dags.] voru drög að frumvarpinu birt á samráðsgátt stjórnvalda á vefsetrinu Ísland.is, sbr. 3. gr. samþykktarinnar. Samráðið stóð yfir til [dags.]. [Fjöldi] athugasemdir bárust. [Fjalla um viðbrögð við athugasemdum]. Frumvarpið var lagt fyrir ríkisstjórn hinn [dags.] [Fjalla um afdrifin].

6. Mat á áhrifum.

Verði þau ákvæði frumvarpsins sem snúa að flutningi fjármuna ekki samþykkt hafa íslensk stjórnvöld ekki orðið við tillögum Fjármálaaðgerðahópsins (FATF). Gera má ráð fyrir að því fylgi álitshnekkir. Stjórnvöld hafa þá ekki staðið fyllilega við þær skuldbindingar sem felast í aðild Íslands að hópnum. Áhrifin munu jafnframt koma fram í því að íslensk löggjöf verður ekki svo vel í stakk búin til að takast á við vörn gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka eins og best verður á kosið.

Verði þau ákvæði frumvarpsins sem snúa að skilyrðum VRA-vottunar ekki samþykkt er hætta á að ósamræmi verði milli ákvæða íslenskra og erlendra reglna um slíka vottun. Afleiðingin getur orðið sú að erlend ríki hafni því að gera gagnkvæma viðurkenningarsamninga um VRA-vottun við íslensk stjórnvöld. Áhrif þessa munu komu fram í því að möguleikar tollyfirvalda til að draga úr stjórnsýsluhömlum við för vara um íslensk landamæri takmarkast. Að sama skapi skapast hætta á að með tíð og tíma muni samkeppnisstaða íslenskra fyrirtækja versna svo einhverju nemi.

Verði þau ákvæði frumvarpsins sem snúa að heimild tollstjóra til vinnslu upplýsinga vegna VRA-vottunar ekki samþykkt er veruleg hætta á að embættið geti ekki veitt slíka vottun. Áhrif þess yrðu þau sömu og ef þau ákvæði frumvarpsins sem snúa að skilyrðum VRA-vottunar verða ekki samþykkt.

Allt frá árinu 2012 hefur embætti tollstjóra undirbúið upptöku starfrækslu kerfis VRA-vottunar. Áætlanagerð embættisins gerir þegar ráð fyrir slíkri starfsemi. Áhrif samþykktar frumvarpsins rúmast því innan þegar áætlaðra fjárheimilda embættisins.

Upplýsingagjöf opinberra aðila til tollstjóra vegna skilyrða um að fyrir liggi að umsækjandi um VRA-vottun, viðurkenndur rekstraraðili, stjórnendur hans, stjórnarmenn, starfsmenn eða umboðsmenn hafi ekki á síðastliðnum hafi ekki gerst sekir um brot gegn ákvæðum laga eða stjórnvaldsfyrirmæla munu verða einhver. Hins vegar má gera ráð fyrir því að umfang slíkrar upplýsingaöflunar verði það takmarkað að áhrifin verði vart teljandi.

Samþykkt frumvarpsins hefur ekki fjárhagsáhrif fyrir ríkissjóð. Áhrif samþykktarinnar á þá lögaðila sem hljóta VRA-vottun verða jákvæð.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. og 2. gr.

Fyrsta og önnur grein eru nátengdar. Með þeim er lagt til að efni 2. mgr. 27. gr. laganna verði fært í nýja grein, 27. gr. a. og efnið útfært nánar til samræmis við athugasemdir Fjármálaaðgerðahópsins (FATF).

Nýja greinin mun innihalda í 1. mgr. ákvæði sem skyldar bæði innflytjendur, útflytjendur, og eftir atvikum tollmiðlara, og ferðamenn og farmönnum að gera embætti tollstjóra grein fyrir fjármunum sem fluttir eru til og frá landinu svo fremi sem þeir nemi hærri fjárhæð en 10.000 evrum. Með fjármunum er í þessu samhengi átt við reiðufé, þ.e. innlendan og erlendan gjaldeyri sbr. 1. gr. laga nr. 87/1992, og handhafabréf, þ.m.t. ferðatékka.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að tollstjóri hafi vald til að ákveða hvernig upplýsingagjöfinni skuli háttað, t.d. með innsendu bréfi, útfyllingu staðlaðs eyðublaðs eða með rafrænum hætti.

Í 3. mgr. er kveðið á um umfang upplýsingaskyldunnar í tilviki ferðamanna og farmanna. Nær hún til fjármuna sem þeir hafa meðferðis til og frá landinu.

Í 4. mgr. er kveðið á um umfang upplýsingaskyldunnar í tilviki innflytjenda, útflytjanda og tollmiðlara. Nær hún til fjármuna sem eru í sendingum til og frá landinu. Þannig nær skyldan ekki til peningaseðla sem þegar þeir teljast prentvarningur enda er þá skylt að gera grein fyrir þeim á inn- eða útflutningsskýrslu, samkvæmt ákvæðum 22.–26. gr. tollalaga sbr. 144. gr. þeirra.

Að öðru leyti skal við skýringu á efni greinarinnar litið til almennra athugasemda frumvarpsins og athugasemda við frumvarp til tollalaga nr. 88/2005 og frumvarp til laga nr. 167/2008.

Um 3. gr.

Í 3. gr. er lagðar til breytingar á því skilyrði fyrir veitingu VRA-vottunar sem kveðið er á um í 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a. laganna. Annars vegar er ætlunin að einfalda og skýra framsetningu á þeim brota sem slík réttaráhrif hafa og hins vegar að útvíkka gildissvið ákvæðisins þannig að ótvírætt sé að það nái til brota óháð formi viðurlaga. Þannig mun skilyrðið eiga við hvort sem máli hefur verið lokið fyrir dómstólum eða á stjórnsýslustigi.

Í meginatriðum er ekki er lagt til að upptalningu þeirra brota sem varðað geta því að skilyrði 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a. laganna geti ekki talist uppfyllt verði breytt efnislega frá því sem fram kemur í ákvæðum 18. gr. laga nr. 112/2016 að teknu tilliti til skýringa sem settar eru fram í nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til þeirra laga[[6]](#footnote-6) og fylgiskjali við nefndarálitið.

Í greininni er ekki kveðið á um refsingu við brotum heldur aðeins þau réttaráhrif sem brot kunna að hafa í tilviki lögaðila sem sækir um VRA-vottun. Af því leiðir að ekki eru gerðar sömu kröfur til tilgreiningar brota og jafnan tíðkast í lagaákvæðum á sviði refsiréttar. Skýra verður orðin „önnur brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda“ í 4. tölul. 3. gr. með framangreint í huga. Orðalagið er rúmt og nær til óskilgreindra flokka brota. Hins vegar þurfa brotin annars vegar að vera alvarleg eða ítrekuð og hins vegar að tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda um VRA-vottun.

Alvarleg brot sem undir töluliðinn falla eru t.d. þau sem varðað hafa fangelsi eða sektum, þ.m.t. stjórnvaldssektum, að hærri fjárhæð en 500.000 kr. Þá verður einnig að líta til alvarleika brotanna með hliðsjón af virkni gagnkvæmra viðurkenningarsamninga og eðlis þeirra í samhengi farar vara um landamæri. Því getur komið til greina að 500.000 kr. sektamörkin teljist ekki viðeigandi.

Tengslin við „atvinnustarfsemi umsækjanda“ verða að vera slík að brotin teljist hafa verið framin á sviði sem umsækjandi starfar á. Þannig mundi t.d. brot á samkeppnislögum teljast hafa tengsl við atvinnustarfsemi umsækjanda ef ætla má að áhrif þess hafi komið fram í starfsemi lögaðila sem hefði uppfyllt það skilyrði VRA-vottunar að hann hefði hlutverki að gegna í keðju aðfanga sem flutt eru til og frá landinu. Starfsemin þarf því ekki að vera algerlega sambærileg. Að lokum er rétt að taka fram að ef starfsmaður umsækjanda hefur brotið af sér í starfi og áhrif brotsins hafa einvörðungu takmarkast við umsækjandann sjálfan, t.d. þegar starfsmaður hans hefur í starfi sínu dregið sér fé frá umsækjanda, þá er ekki um það að ræða að tengslin við atvinnustarfsemina séu slík að það varði því að skilyrði vottunar teljist ekki uppfyllt.

Um 4. og 5. gr.

Með þeim breytingum sem lagðar eru til í 4. og 5. gr. verða ákvæði 2. tölul. 1. mgr. 145. gr. b. og 1. tölul. 1. mgr. 145. gr. c. laganna samræmd skilyrðum 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a. að teknu tilliti til 3. gr. frumvarpsins. Er að öðru leyti vísað til skýringa við 3. gr.

Um 6. gr.

Með 6. gr. er lagt til að nýrri grein verði bætt við XX. kafla laganna og í henni verði kveðið á um heimildir tollstjóra til vinnslu upplýsinga er tengjast VRA-vottun.

Fyrsta málsgrein 6. gr. hefur tengist skilyrðum 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a., 2. tölul. 1. mgr. 145. gr. og 1. tölul. 1. mgr. 145. gr. c. laganna að teknu tilliti til ákvæða 3.–5. gr. frumvarpsins. Til þess að tollstjóra verði fært að sannreyna hvort umsækjandi um VRA-vottun uppfyllir skilyrði slíkrar vottunar eða hvort rétt sé að afturkalla VRA-vottun lögaðila þarf að tryggja honum heimildir til þess að vinna persónuupplýsingar. Af ákvæðum nýrra laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. 90/2018, leiðir að styrka lagaheimild þarf til slíkrar vinnslu. Í 1. mgr. 6. gr. er því lagt til að kveðið verði á um að tollstjóra sé heimilt að afla og vinna upplýsingar frá opinberum aðilum, innlendum sem erlendum, um hvort stjórnendur, stjórnarmenn, starfsmenn eða umboðsmenn hafi gerst sekir um brot sem falla undir 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a., 2. tölul. 1. mgr. 145. gr. og 1. tölul. 1. mgr. 145. gr. c. laganna. Svo ljóst sé að heimildin á að vera víðtæk eru tekin í henni dæmi um til hvaða opinberu aðila hún á að ná. Með hliðsjón af 5. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga er tekið fram að lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skylduna til þess að veita aðgang að upplýsingum.

Að jafnaði verður að gera ráð fyrir að tollstjóri hafi fullt frelsi til að upplýsa umsækjanda um VRA- vottun eða vottaðan aðila um ástæður þess að hann telst ekki uppfylla skilyrði þess að hljóta slíka vottun eða halda henni. Þar sem þau skilyrði sem eru tíunduð í 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a., 2. tölul. 1. mgr. 145. gr. og 1. tölul. 1. mgr. 145. gr. c. laganna eru persónulegs eðlis er í 2. mgr. 6. gr. er kveðið á um hvernig skuli með fara í þeim tilvikum þegar þau eru ekki uppfyllt. Til þess að tollstjóra sé heimilt að upplýsa um ástæðurnar þarf ótvírætt að liggja fyrir að rannsóknarhagsmunir standi því ekki í vegi.

Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringar.

Um 7. gr.

Í greininni er lagt til að kveðið verði á um heimild handhafa tollgæsluvalds til að leggja hald á fjármuni, reiðufé eða handhafabréf, sem flutt eru til landsins í farangri ferðamanna eða farmanna eða í sendingu á vegum innflytjenda, útflytjanda og tollmiðlara undir þeim kringumstæðum þegar grunur leikur á um að þeir verði notaðir við framkvæmd brots gegn refsiákvæðum almennra hegningarlaga.

Um nánari skýringu á greininni vísast til 162. gr. tollalaga, frumvarps til þeirra laga og almennra athugasemda frumvarpsins.

Um 8. gr.

Í greininni er lagt til að heimilt verði að beita sektum skv. 172. gr. tollalaga í þeim tilvikum þegar upplýsingaskylda skv. 27. gr. a. hefur ekki verið virt eða þær upplýsingar sem gefnar hafa verið hafa verið rangar, t.d. hvað varðar fjárhæð fjármuna, eða villandi.

Í b-lið greinarinnar er lögð til aðlögun vegna lögfestingar ákvæðis a-liðar.

Um 9. gr.

Í greininni er kveðið á um gildistöku frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að þær greinar sem tengjast skýrslugjöf um flutning fjármuna taki gildi hinn 1. maí 2019. Með því skapast tími fyrir embætti tollstjóra til að kynna breytinguna.

Að öðru leyti þarfnast efni greinarinnar ekki skýringar.

1. Sjá nánar á vefslóðinni: http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sjá nánar á vefsíðunni: http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-iceland-2018.html. [↑](#footnote-ref-2)
3. Þskj. 753 í 493. máli á 131. löggjafarþingi. [↑](#footnote-ref-3)
4. 4. hluti reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins, nr. 952/2013, frá 9. október 2013 um tollareglur Evrópusambandsins, sjá á vefslóðinni <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0952>, og framseld reglugerð ráðsins nr. 2015/2446 frá 28. júlí 2015 sem breytir reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins, nr. 952/2013, frá 9. október 2013 um tollareglur Evrópusambandsins, sjá á vefsíðunni https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:OJ.L\_.2015.343.01.0001.01.ENG. [↑](#footnote-ref-4)
5. Sjá grein 42a tollareglna í 631. hluta svissnesku lögbókarinnar á vefslóðinni https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20030370/index.html#a42a [↑](#footnote-ref-5)
6. Þskj. 1774, í 787. máli á 145. löggjafarþingi. [↑](#footnote-ref-6)