



**SKÝRSLA UM ÍTREKAÐA EFTIRFYLGNI:  
RÁÐSTAFANIR GEGN INNFLUTNINGI  
ÓLÖGGLEGRA FÍKNIEFNA (2007)**

JÚNÍ 2013

# EFNISYFIRLIT

NIÐURSTÖÐUR .....	3
1 INNGANGUR .....	5
2 RÁÐSTAFANIR GEGN INNFLUTNINGI ÓLÖGLEGRA FÍKNIEFNA .....	6
2.1 Útdráttur úr skýrslu Ríkisendurskoðunar .....	6
2.2 Viðbrögð við ábendingum og mat á þeim .....	6
2.3 Niðurstaða .....	9

# NIÐURSTÖÐUR

Í skýrslunni *Ráðstafanir gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna* (nóvember 2007) hugaði Ríkisendurskoðun að aðgerðum stjórnvalda til að koma í veg fyrir að ólöglegum fíkniefnum væri smyglað hingað til lands og hvað mætti bæta í því sambandi. Í *Skýrslu um eftirfylgni: Ráðstafanir gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna* (nóvember 2010) fylgdi stofnunin eftir þeim tólf ábendingum sem settar voru fram og ítrekaði fjórar þeirra.

Forsætisráðuneyti var hvatt til að hafa forgöngu að heildrænni stefnumörkun í fíkniefnamálum sem næði jafnt til aðgerða til að hefta eftirspurn og framboð efnanna. Efnahags- og viðskiptaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) var hvatt til að kanna til hlítar hvort koma mætti á fót sérstökum gagnagrunni fyrir gjaldeyriskaup og fjármagnsfærslur milli landa og heimila lögreglu, skatt- og tollyfirvöldum aðgang að honum. Utanríkisráðuneyti var hvatt til að kanna til hlítar hvort tilteknar breytingar á reglum um tilkynningarskyldu skipa samræmdust skyldum Íslands samkvæmt Hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna. Loks voru tollyfirvöld hvött til að setja sér árleg starfsmarkmið um „hittni“ fíkniefnaeftirlits til að meta hversu markvisst og skilvirkt það væri.

Með tillögu til þingsályktunar um velferðarstefnu – heilbrigðisáætlun til ársins 2020 sem velferðarráðherra mælti fyrir á Alþingi í janúar 2013 telur Ríkisendurskoðun að stjórnvöld hafi leitast við að koma til móts við þann hluta ábendingar stofnunarinnar um heildræna stefnumörkun í fíkniefnamálum sem ekki hafði þegar verið brugðist við árið 2010. Áður höfðu lögreglan og Tollstjóri mótað stefnu fyrir sín embætti um að berjast gegn fíkniefnabrotum. Sá annmarki er þó á umræddri þingsályktunartillögu að hún hlaut ekki afgreiðslu Alþingis vorið 2013 eins og að var stefnt. Ríkisendurskoðun væntir þess að ný stjórnvöld taki málið upp og tryggji að stefnan fái framgang. Því þykir ekki þörf að ítreka ábendinguna.

Ríkisendurskoðun telur að utanríkisráðuneyti hafi brugðist með fullnægjandi hætti við ábendingu hennar um að kanna hvort breyta megi lögum og reglugerð um vaktstöð siglinga og kveða þar á um að skipum sem sigla inn í landhelgi Íslands skuli gert að tilkynna um komu sína með sólarhrings fyrirvara. Slík breyting fer að mati ráðuneytisins í bága við Hafréttarsamning Sameinuðu þjóðanna um friðsamlega ferð skipa innan landhelginnar. Samkvæmt honum skal skipum í friðsamlegum erindisgerðum heimilt að sigla óhindrað gegnum landhelgina án þess að tilkynna strandríkinu um ferð sína. Ríkisendurskoðun fellst á þessa niðurstöðu.

Ríkisendurskoðun telur að fjármála- og efnahagsráðuneyti hafi brugðist með fullnægjandi hætti við ábendingunni um að kanna til hlítar hvort koma megi á fót sérstökum

**TÓLF ÁBENDINGUM  
FYLGT EFTIR 2010,  
FJÓRAR ÍTREKAÐAR**

**EKKI ÞÖRF Á AÐ  
ÍTREKA ÁBENDINGU  
UM HEILDRÆNA  
STEFNUMÖRKUN**

**BRUGÐIST HEFUR VERIÐ  
VIÐ ÁBENDINGU UM  
TILKYNNINGARSKYLDU  
SKIPPA**

**BRUGÐIST HEFUR  
VERIÐ VIÐ ÁBENDINGU  
UM GAGNAGRUNN  
FYRIR GJALDEYRISKAUP**

gagnagrunni fyrir gjaldeyriskaup og fjármagnsfærslur milli landa og veita löggæslu-  
yfirvöldum aðgang að honum við eftirlit sitt með fíkniefnaviðskiptum. Stofnunin fellst  
jafnframt á lögfræðilega skýringu og rökstuðning ráðuneytisins á því að slíkur gagna-  
grunnur standist ekki löggjöf persónuverndar þar sem um viðkvæmar persónuupp-  
lýsingar geti verið að ræða. Telji stjórnvöld rétt að koma á slíkum grunni þarf því um  
leið að breyta lögum um persónuvernd.

**EKKI ÞÖRF Á AÐ  
ÍTREKA ÁBENDINGU  
UM ÁRLEG  
STARFSMARKMIÐ**

Ríkisendurskoðun telur að áhættugreining Tollstjóra sé mikilvægur liður í því að gera  
fíkniefnaeftirlit markvissara en verið hefur. Stofnunin fellst einnig á rök Tollstjóra að  
erfitt sé að útbúa árangursmælikvarða við slíkt eftirlit sem nýta megi til að meta  
árangur þess. Ríkisendurskoðun telur því ekki rétt að ítreka ábendingu sína um árleg  
starfsmarkmið sem lúta að „hittni“ eftirlitsins. Stofnunin hvetur Tollstjóra engu að  
síður til að hafa slík markmið í huga í starfi sínu.

**AÐKOMU  
RÍKISENDUR-  
SKOÐUNAR LOKIÐ**

Í ljósi þessara niðurstaðna lítur Ríkisendurskoðun svo á að brugðist hafi verið við  
ábendingum hennar á þann hátt að ekki sé þörf á að ítreka þær. Aðkomu  
stofnunarinnar að umræddu máli telst þar með lokið.

# 1 INNGANGUR

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð eftirlitsstofnun Alþingis og sækir heimild sína til stjórn-sýsluendurskoðunar í 9. gr. laga nr. 86/1997 um stofnunina. Slík endurskoðun felst í því að kanna meðferð og nýtingu á almannafé, hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í rekstri ríkisstofnana og hvort gildandi lagafyrirmælum sé framfylgt í því sambandi. Ríkisendurskoðun skal gera hlutaðeigandi stjórnvöldum grein fyrir niðurstöðum sínum, vekja athygli á því sem hún telur að hafi farið úrskeiðis í rekstrinum og benda á leiðir til úrbóta.

**HEIMILD SÓTT Í 9. GR.  
LAGA NR. 86/1997**

Í samræmi við staðal alþjóðasamtaka ríkisendurskoðana um stjórn-sýsluendurskoðun (ISSAI 3000) er hverri úttekt Ríkisendurskoðunar fylgt eftir með sjálfstæðri athugun á því hvort og þá hvernig brugðist hafi verið við ábendingum hennar. Í því sambandi er lögð megináhersla á að kanna hvort þeir annmarkar eða veikleikar sem stofnunin vakti athygli á séu enn fyrir hendi. Slík eftirfylgni fer alla jafna fram um það bil þremur árum eftir útgáfu skýrslu.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir niðurstöðu ítrekaðrar eftirfylgni Ríkisendurskoðunar með skýrslunni *Ráðstafanir gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna* (nóvember 2007). Hugað var að því hvort þær fjórar ábendingar sem ítrekaðar voru í eftirfylgniskýrslu frá árinu 2010 hafi leitt til æskilegra úrbóta.

**FJÓRUM ÁBENDINGUM  
FYLGT EFTIR**

Ítrekuðum ábendingum var beint til forsætisráðuneytis, utanríkisráðuneytis, efnahags- og viðskiptaráðuneytis (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) og Tollstjóra. Upplýsinga og gagna var aflað hjá þeim. Auk þess var rýndur hluti þingsályktunar um velferðarstefnu – heilbrigðisáætlun til ársins 2020 sem lýtur að fíkniefnamálum og farið yfir lög, nefndarálit og reglugerðir.

Forsætisráðuneyti, utanríkisráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti og Tollstjóri fengu drög að skýrslunni til efnislegrar umsagnar. Ríkisendurskoðun þakkar þeim sem veittu upplýsingar og aðstoð við úttektina.

## 2 RÁÐSTAFANIR GEGN INNFLUTNINGI ÓLÖGLEGRA FÍKNIEFNA

### 2.1 ÚTDRÁTTUR ÚR SKÝRSLU RÍKISENDURSKOÐUNAR

Í *Skýrslu um eftirfylgni: Ráðstafanir gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna* (nóvember 2010) leitaðist Ríkisendurskoðun við að meta hvernig stjórnvöld hefðu brugðist við ábendingum stofnunarinnar í skýrslunni *Ráðstafanir gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna* (nóvember 2007). Þar voru settar fram tólf ábendingar, m.a. var lagt til að breyta umgjörð fíkniefnaeftirlitsins, bæta öryggi tollvöru- og hafnarsvæða og efla samvinnu stofnana. Að auki þyrfti að styrkja aðferðir við áhættustjórnun, herða eftirlit með tilteknum flutningsleiðum og veita áhættugreiningardeild Tollstjóra skilgreindan leitaradgang að málaskrá lögreglu. Þá þyrfti að móta stefnu um tollgæslu og þróa aðferðir til að mæla árangur hennar við fíkniefnaeftirlit. Loks þyrfti að móta heildstæða stefnu um fíkniefnamál sem tæki til aðgerða við að hefta framboð og eftirspurn efnanna.

Í eftirfylgniúttekt sinni árið 2010 komst Ríkisendurskoðun að þeirri niðurstöðu að þá hefði þegar verið brugðist með viðeigandi hætti við átta ábendingum af tólf. Fjórar ábendingar voru ítrekaðar og beindust þær að forsætisráðuneyti, utanríkisráðuneyti, efnahags- og viðskiptaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) og Tollstjóra.

### 2.2 VIÐBRÖGÐ VIÐ ÁBENDINGUM OG MAT Á ÞEIM

#### 1. MÓTA ÞARF HEILDARSTEFNU Í FÍKNIEFNAMÁLUM

Forsætisráðuneyti var hvatt til að hafa forgöngu að því að marka heildræna stefnu í fíkniefnamálum sem næði jafnt til aðgerða til að hefta eftirspurn og framboð efnanna. Slík stefnumótun þyrfti eðli málsins samkvæmt að vera samvinnuverkefni margra ráðuneyta og stofnana. Þegar Ríkisendurskoðun vann úttekt sína árið 2007 hafði lögreglan þá þegar sett sér markmið að draga úr innflutningi á fíkniefnum og fíkniefnatengdum brotum og birt í *Löggæsluáætlun 2007–11* (sbr. einnig árangursstjórnunarsamninga ríkislögreglustjóra og lögreglustjóranna). Nú er unnið að gerð nýrrar *Löggæsluáætlunar 2014–17*. Sömuleiðis hefur Tollstjóri markað stefnu um fíkniefnaeftirlit og birt hana í *Tolleftirlitsáætlun 2009–13*.

Samkvæmt upplýsingum frá forsætisráðuneyti hefur það undanfarið haft forystu um að samhæfa stefnur og áætlanir ríkisins. Markmiðið er m.a. að bæta yfirsýn og vinnubrögð, tengja stefnumótun og áætlanagerð ráðuneyta betur við undirbúning fjárlaga og tryggja að árangursmat og eftirlit sé ætíð fyrir hendi. Þá hefur forsætisráðuneyti unnið að innleiðingu nýrra vinnubragða þannig að nú fara drög að stefnum og áætlun-

BRUGÐIST HAFÐI  
VERIÐ VIÐ ÁTTA  
ÁBENDINGUM AF TÓLF

BÆTT VINNUBRÖGÐ  
VIÐ STEFNUMÓTUN  
RÁÐUNEYTA

um sem gerðar eru á vettvangi ráðuneyta og stofnana til greiningar og yfirlstrar hjá ráðuneytinu. Í samræmi við þetta nýja verklag fór tillaga starfshóps að stefnu í áfengis- og vímuefnum til ársins 2020 til yfirlstrar og greiningar hjá forsætisráðuneyti. Í tillögu til þingsályktunar um velferðarstefnu – heilbrigðisáætlun til ársins 2020, sem lögð var fyrir Alþingi 30. nóvember 2012 og tekin til umræðu 17. janúar 2013, er hvatt til þess að lokið verði við gerð þeirrar stefnu.

Ríkisendurskoðun lítur svo á að með þessari þingsályktunartillögu hafi stjórnvöld leitast við að koma til móts við ábendingu stofnunarinnar um heildræna stefnumörkun í fíkniefnamálum. Í stefnunni er m.a. gerð grein fyrir áherslum stjórnvalda í vímuefnamálum auk þess sem skilgreind eru markmið, mælikvarðar og aðgerðir um hvernig draga megi úr neyslu áfengis, tóbaks og annarra vímuefna. Sá annmarki er þó á þessu að umrædd þingsályktunartillaga hlaut ekki afgreiðslu Alþingis á 141. löggjafarþingi (2012–13) eins og að var stefnt. Ríkisendurskoðun væntir þess engu að síður að ný stjórnvöld taki málið upp og tryggi að Alþingi leiði það til lykta. Því þykir ekki þörf á að ítreka ábendinguna.

**EKKI ÞÖRF Á AÐ ÍTREKA  
ÁBENDINGUNA**

## 2. KANNA ÞARF REGLUR UM TILKYNNINGARSKYLDU SKIPA

Utanríkisráðuneyti var hvatt til að kanna til hlítar hvort það samræmdist Hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna að breyta lögum nr. 41/2000 um vaktstöð siglinga og reglugerð nr. 672/2006 um vaktstöð siglinga og eftirlit með umferð skipa þannig að skipum sem koma inn í landhelgi Íslands yrði gert að tilkynna um komu sína með sólarhrings fyrirvara. Þannig mætti efla eftirlit tollyfirvalda með hugsanlegri smygleið fíkniefna hingað til lands. Nú þurfa einungis þau skip sem eru á leið til hafnar erlendis frá að tilkynna um ferðir sínar með sólarhrings fyrirvara.

Að mati utanríkisráðuneytis er ekki unnt að breyta lögum og reglugerð um vaktstöð siglinga á þann hátt sem Ríkisendurskoðun vakti máls á í ábendingu sinni. Slíkt stangast á við skyldur Íslands samkvæmt Hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna sem Ísland fullgilti í júní 1985 og öðlaðist gildi í nóvember 1994. Samkvæmt þeim samningi nýtur strandríki fullveldisréttar innan landhelgi sinnar og ræður hvaða réttarreglur gilda þar á sviði tollamála, siglinga og mengunarvarna. Nokkrar takmarkanir eru þó settar í þeim efnum, m.a. skulu skip allra ríkja hafa rétt til friðsamlegrar ferðar um landhelgina og skal strandríkið ekki hindra ferð þeirra eða gera kröfur til þeirra sem verða til að girða fyrir eða skerða rétt þeirra til friðsamlegrar ferðar. Utanríkisráðuneyti bendir á í þessu sambandi að bregðast þurfi við hverju tilviki fyrir sig en „ekki er heimilt að setja almenna tilkynningarskyldu á skip sem nýta rétt sinn til friðsamlegra ferða“.

Ríkisendurskoðun telur að utanríkisráðuneyti hafi brugðist með fullnægjandi hætti við ábendingu hennar og fellst á rökstuðning þess.

**FALLIST Á  
RÖKSTUÐNING  
RÁÐUNEYTISINS**

## 3. GAGNAGRUNNUR FYRIR GJALDEYRISKAUP

Efnahags- og viðskiptaráðuneyti (nú fjármála- og efnahagsráðuneyti) var hvatt til að kanna til hlítar hvort koma mætti á fót gagnagrunni fyrir gjaldeyriskaup og fjármagnsfærslur milli landa, líkt og norsk yfirvöld hefðu gert, og heimila lögreglu, skatt- og toll- yfirvöldum aðgang að honum við eftirlit sitt með fíkniefnaviðskiptum. Meðal annars þyrfti að kanna hvort slíkur grunnur samrýmdist lögum um persónuvernd.

Að sögn fjármála- og efnahagsráðuneytis stenst gagnagrunnur líkur þeim sem Ríkisendurskoðun leggur til naumast löggjöf persónuverndar þar sem um viðkvæmar persónuupplýsingar gæti verið að ræða. Í því sambandi vísar ráðuneytið m.a. til ákvörðunar Persónuverndar í máli nr. 2010/610 frá 3. mars 2011 um heimildir Seðlabanka Íslands til vinnslu persónuupplýsinga í þágu gjaldeyriseftirlits. Þar kemur m.a. fram að slík upplýsingasöfnun bankans styðjist við fullnægjandi lagaheimildir. Engu að síður þurfi að gæta að grunnreglum 1. mgr. 7. gr. laga nr. 77/2000 um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Þar sé kveðið á um að unnið skuli með slíkar upplýsingar á sanngjarnan og lögmætan hátt og í samræmi við vandaða vinnsluhætti persónuupplýsinga, þeirra skuli aflað í yfirlýstum, skýrum og málefnalegum tilgangi, ekki unnar frekar í öðrum og ósamrýmanlegum tilgangi og að þær séu nægilegar, viðeigandi og ekki umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar. Í lögnum komi einnig fram að vinnsla sérstakra flokka upplýsinga sem teljist viðkvæmar séu bannaðar nema að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Auk þess sé vinnsla persónuupplýsinga um hvort maður hafi verið grunaður, kærður, ákærður eða dæmdur fyrir refsiverðan verknáð óheimil nema hún sé undir eftirliti opinbers yfirvalds eða að sett séu sértæk öryggisákvæði í innlend lög.

Ríkisendurskoðun telur að fjármála- og efnahagsráðuneyti hafi brugðist með fullnægjandi hætti við ábendingu hennar og fellst á lögfræðilega skýringu og rökstuðning þess á því að gagnagrunnur á borð við þann sem vikið var að í ábendingunni standist ekki lög um persónuvernd. Telji stjórnvöld rétt að koma á slíkum grunni þyrfti því jafnframt að breyta þeim lögum.

#### 4. PRÓA ÞARF ÁRANGURSMÆLINGAR VEGAN FÍKNIEFNAEFTIRLITS

Tollyfirvöld voru hvött til að móta árleg starfsmarkmið vegna fíkniefnaeftirlits, svo sem um „hittni“ eftirlitsins, þ.e. um hlutfall uppgötvaðra brota af heildarfjölda tollskoðana og mæla reglulega hvernig gengur að ná þeim árangri sem að er stefnt. Með þessu móti mætti meta hversu markvisst og skilvirkt eftirlitið er. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar *Ráðstafanir gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna* (2007) var m.a. vísað í reynslu norskra og sænskra tollyfirvalda í þessu sambandi. Jafnframt var bent á mikilvægi þess að skrá allar tollskoðanir og tilefni þeirra.

Tollstjóri beitir aðferðafræði áhættugreiningar í störfum sínum og hefur á síðustu árum leitað upplýsinga um raunhæfa árangursmælikvarða við fíkniefnaeftirlit, þ.e. fyrirfram ákveðin starfsmarkmið fyrir hvert ár. Embættið hefur þó enn ekki fundið árangursmælikvarða í þessum málaflokki sem það telur vænlega til að bæta eftirlit og árangur. Að mati Tollstjóra er t.d. ekki heppilegt að nota við fíkniefnaeftirlit árangursmælikvarða sem lúta að heildarfjölda skoðana eða því að ná tilteknu magni af fíkniefnum á árinu. Í því sambandi benti stofnunin einnig á að tollyfirvöld í nágrannalöndum okkar hefðu nú hætt notkun slíkra mælikvarða. Greiningardeild Tollstjóra hefur á hinn bóginn tekið saman tölfraeðiupplýsingar um samfélagsleg gildi fíkniefnaeftirlits og byggir á aðferðafræði sænskra tollyfirvalda í stað þess að nota árangursmælikvarða við fíkniefnaeftirlit. Í trúnaðarskýrslu *Árangur fíkniefnaeftirlits* er greint frá árangri eftirlitsins á árunum 2000–10.



Ríkisendurskoðun telur að áhættugreining Tollstjóra sé mikilvægur liður í því að eyða þeim annmörkum sem stofnunin vakti athygli á í skýrslu sinni og gera eftirlitið markvissara en verið hefur. Stofnunin fellst sömuleiðis á rök Tollstjóra að erfitt sé að útbúa árangursmælikvarða við fíkniefnaeftirlit sem nýta má til að meta eftirlit stofnunarinnar og árangur, enda sé slíkt eftirlit bæði flókið og háð síbreytilegum þáttum. Ríkisendurskoðun telur því ekki rétt að ítreka ábendingu sína um „hittni“ fíkniefnaeftirlits. Stofnunin hvetur Tollstjóra engu að síður til að hafa slík markmið í huga í starfi sínu.

## 2.3 NIÐURSTAÐA

Af framansögðu má ráða að brugðist hafi verið við ábendingum Ríkisendurskoðunar í *Skýrslu um eftirfylgni: Ráðstafanir gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna (2010)* á þann hátt að ekki þurfi að ítreka þær. Aðkomu stofnunarinnar að umræddu máli telst þar með lokið og ekki verður um frekari athugun að ræða nema nýjar upplýsingar komi fram sem gefi tilefni til þess.

**EKKI FREKARI  
ATHUGUN NEMA  
NÝJAR UPPLÝSINGAR  
KOMI FRAM**