

Nóvember 2007

# Ráðstafanir gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna

Stjórnsýsluúttekt



# Efnisyfirlit

---

MYNDIR OG TÖFLUR.....	4
SAMANTEKT.....	5
1 INNGANGUR.....	9
2 SKIPULAG OG UMGJÖRD .....	11
2.1 TOLLYFIRVÖLD.....	11
2.2 LÖGREGLA OG LANDHELGISGÆSLA.....	13
2.3 UMGJÖRD EFTIRLITSINS.....	13
2.4 MAT OG ÁBENDINGAR.....	17
3 ÁHÆTTUSTJÓRNUN OG EFTIRGRENNSLAN .....	19
3.1 ALMENNT.....	19
3.2 ÁHÆTTUSTJÓRNUN OG EFTIRGRENNSLAN ÍSLENSKRA YFIRVALDA .....	22
3.3 ÁHÆTTUSTJÓRNUN OG EFTIRGRENNSLAN TOLLYFIRV. Í FINNLANDI OG NOREGI ..	24
3.4 MAT OG ÁBENDINGAR.....	25
4 VIÐBÚNAÐUR OG FRAMKVÆMD.....	27
4.1 SMYGLLEIÐIR.....	27
4.2 VIÐBÚNAÐUR TOLLYFIRVALDA.....	29
4.3 SAMANBURÐUR VIÐ NÁGRANNALÖND.....	34
4.4 MAT OG ÁBENDINGAR.....	36
5 MAT Á ÁRANGRI.....	39
5.1 ÁRANGURSSTJÓRNUN TOLLYFIRVALDA.....	39
5.2 ÁRANGURSSTJÓRNUN Í NÁGRANNALÖNDUNUM .....	40
5.3 SAMNORRÆNT VERKEFNI UM MAT Á ÁRANGRI FÍKNIEFNAEFTIRLITS.....	41
5.4 MAT OG ÁBENDINGAR.....	42
HELSTU RITAÐAR HEIMILDIR .....	47
VIÐAUKAR.....	51
I. HELSTU ÓLÖGLEG FÍKNIEFNI Á MARKAÐI Á ÍSLANDI.....	51
II. SKILVIRKNI AF ÁHÆTTUSTJÓRNUN.....	55
III. HALDLAGNINGAR TOLLYFIRVALDA 2003–2006.....	57
IV. ÁRANGURSMÆLINGAR – MÆLINGAR Á STÆRÐ FÍKNIEFNAMARKAÐARINS .....	59
V. STEFNUMÓTUN Í FÍKNIEFNAMÁLUM.....	71

## Myndir og töflur

---

2.1	Tollumdæmi og tollhafnir á Íslandi .....	12
3.1	Líkan af áhættustjórnun .....	20
4.1	Málafjöldi eftir flutningsleiðum til landsins 2003–2006 .....	27
4.2	Magn helstu haldlagðra fíkniefna 2003–2006 .....	28
4.3	Haldlögð fíkniefni á landamærum 2003–2006 eftir tollum dæmum .....	29
4.4	Stöðugildi í tollgæslu 2006 eftir flutningsleiðum .....	30
4.5	Afgreidd tollskjöi og þyngd sendinga eftir tollumdæmum 2006 .....	31
4.6	Komufarþegar um íslenska alþjóðaflugvelli 1996–2006 .....	32
4.7	Tollafgreiðslur skipa eftir tollum dæmum 2003–2006 .....	34
4.8	Samanburður á viðbúnaði tollgæslu miðað við íbúafjölda .....	35
4.9	Samanburður á viðbúnaði töllyfirvalda á helstu flugvöllum .....	35
5.1	Ferli árangursstjórnunar .....	39
5.2	Götuverði haldlagðra fíkniefna töllyfirvalda á hvern íbúa á Norðurlöndunum 2003–2006 í íslenskum krónum .....	42
5.3	Tillaga um breytt stjórnkerfi tollamála .....	43
II.1	Aukin skilvirkni tollgæslu í kjölfar innleiðingar áhættustjórnunar .....	56
III.1	Haldlögð fíkniefni á hvern íbúa á Norðurlöndunum 2003–2006 .....	58
IV.1	Samanburður á fíkniefnaneyslu 15–16 ára milli landa árið 2003 .....	61
IV.2	Magn fíkniefna haldlagt af lögreglu 2000–2006 .....	64
IV.3	Tegund og fjöldi fíkniefnabrota 2000–2005 .....	65
IV.4	Helstu lyf og ávana- og fíkniefni í blóð- og/eða þvagsýnum ökumanna 2002–2006 .....	66
IV.5	Samanburður á áætluðu götuverði fíkniefna milli landa 2006 í evrum .....	67
IV.6	Götuverð á amfetamíni á Norðurlöndunum 2000–2006 .....	68
IV.7	Þróun á götuverði fíkniefna á Íslandi 2000–2006 .....	69
V.1	Grundvallaratriði heildarstefnu Noregs í fíkniefnamálum .....	72
V.2	Grundvallaratriði heildarstefnu Finnlands í fíkniefnamálum .....	73
V.3	Grundvallaratriði heildarstefnu Írlands í fíkniefnamálum .....	74

# Samantekt

---

Á hverju ári verja stjórnvöld háum fjárhæðum til að stemma stigu við neyslu ólöglegra fíkniefna. Annars vegar reyna þau að hefta framboð slíkra efna en hins vegar að draga úr spurn eftir þeim. Ráðstafanir af fyrrnefnda taginu eru á könnu löggæslufirvalda. Undir þær flokkast m.a. eftirlit töllyfirvalda á landamærum til að koma í veg fyrir innflutning efnanna.

Reynt er að smygla fíkniefnum hingað til lands eftir ýmsum leiðum. Á árunum 2003–2006 komu íslensk yfirvöld upp um samtals 493 slíkar tilraunir. Það jafngildir því að smygtilraun hafi verið stöðvuð þriðja hvern dag allt tímabilið. Í þessum málum var lagt hald á um 180 kg af kannabisefnum, amfetamíni og kókaíni auk töluverðs magns af öðrum efnum.

Miðað við nágrannalöndin er fjöldi tollvarða og fíkniefnahunda á hvern íbúa mikill hér á landi. Viðbúnaður vegna fíkniefnasmygls er því að vissu leyti meiri hér en víða annars staðar. Þessi staðreynd birtist líka í því að lagt er hald á meira magn efna miðað við íbúafjölda en í mörgum öðrum löndum. Samkvæmt útreikningum Ríkisendurskoðunar má ætla að samanlagt götuvirði haldlagðra fíkniefna árið 2006 hafi numið tæplega 5 milljörðum króna eða um 16 þúsund krónum á hvern Íslending.

Að mati flestra þeirra sem um þessi mál fjalla er óraunhæft að hægt sé að koma algerlega í veg fyrir fíkniefnasmygl til landsins. Yfirvöld á hverjum tíma þurfa hins vegar að gera sér ljóst hvaða áhætta er fyrir hendi, ákveða hve miklu fé skuli verja til að mæta henni og hvernig skuli nýta það svo að hámarksárangur náist. Ríkisendurskoðun telur að íslensk stjórnvöld séu sér vel meðvitandi um þá hættu sem hér er á fíkniefnasmygli og hvaða leiðir smyglarar hafa til að koma efnunum inn í landið. Löggæslufirvöld safna upplýsingum um þessa brotastarfsemi og greina þær og hafa stöðvað margar smygtilraunir á undanförunum árum.

Ríkisendurskoðun telur þó að nýta megi betur þá fjármuni sem varið er til þessa verkefnis með vissum breytingum á umgjörð eftirlitsins, bættum aðferðum við áhættustjómun og efltri samvinnu stofnana. Þá telur Ríkisendurskoðun að þróa þurfi aðferðir til að meta árangurinn. Eins og nú háttar til vita yfirvöld ekki með vissu hvaða áhrif aðgerðir þeirra hafa á umfang fíkniefnasmygls. Ríkisendurskoðun beinir eftirfarandi megináþendingum til stjórnvalda.

## 1. Umgjörð eftirlitsins

### 1.1 Bætt öryggi tollvöru- og hafnarsvæða

Lagt er til að tollyfirvöld geri strangari kröfur en nú eru gerðar til flutninga-fyrirtækja um öryggismál tollvörusvæða. Einnig verði kannaður til hlítar sá möguleiki að löggæsluyfirvöld athugi ávallt bakgrunn starfsmanna tollvöru- og hafnarsvæða með tilliti til hugsanlegrar aðildar þeirra að fíkniefnabrotum. Æskilegt er að nauðsynlegar umbætur verði gerðar í góðri samvinnu við og með virkri þátttöku hlutaðeigandi aðila.

### 1.2 Hertar reglur um flutning reiðufjár milli landa

Lagt er til að sú hámarksfjárhæð í erlendri mynt sem hver farþegi má taka með sér úr landi án þess að skýra flutninginn verði lækkuð. Nú er þetta hámark töluvert hærra hér á landi en í nágrannalöndunum. Einnig leggur Ríkisendurskoðun til að tollgæsla setji sér skýrar vinnureglur um upptöku reiðufjár á landamærum.

### 1.3 Breyttar reglur um tilkynningaskyldu skipa

Lagt er til að reglum um tilkynningaskyldu skipa verði breytt þannig að skipum sem koma erlendis frá verði gert skylt að láta vita um komu sína inn í landhelgi Íslands með 24 klst. fyrirvara. Fylgst verði sérstaklega með skipum sem staðin verða að brotum á þessari reglu og viðurlögum beitt í slíkum tilvikum.

## 2. Áhættustjórnun og eftirgrennslan

### 2.1 Bættar aðferðir við áhættustjórnun

Ríkisendurskoðun telur að tollyfirvöld þurfi að gera tilteknar endurbætur á aðferðum við áhættustjórnun, m.a. til að þær uppfylli alþjóðleg viðmið og standist samanburð við nágrannalönd. Ábendingar hér að lútandi eru settar fram í trúnaðarskýrslu til yfirvalda.

### 2.2 Aukin samvinna milli tollyfirvalda og lögreglu

Mikilvægt er að lögregla og tollyfirvöld sameini krafta sína enn frekar svo að tryggt sé að upplýsingar og þekking nýtist sem best. Lagt er til að áhættugreiningardeild Tollstjórans í Reykjavík hafi fastan tengil hjá upplýsinga- og greiningarmiðstöð RLS. Einnig er lagt til að Tollstjórinn í Reykjavík og LRH auki upplýsingaskipti sín á milli á þessu sviði.

### 2.3 Aðgangur að málaskrá lögreglu

Lagt er til að áhættugreiningardeild Tollstjórans í Reykjavík verði veittur skilgreindur leitaraðgangur að málaskrá lögreglu.

### 2.4 Gagnagrunnur um gjaldeyriskaup og fjármagnsfærslur

Lagt er til að yfirvöld kanni til hlítar möguleika á því að koma á fót gagnagrunni fyrir gjaldeyriskaup og fjármagnsfærslur milli landa, líkt og norsk yfirvöld hafa gert.

### 3. Viðbúnaður og framkvæmd eftirlits

#### 3.1 Hert eftirlit með tilteknum flutningsleiðum

Ríkisendurskoðun telur að yfirvöld þurfi að herða eftirlit með tilteknum flutningsleiðum til landsins. Ábendingar hér að lútandi eru settar fram í trúnaðarskýrslu til yfirvalda.

#### 3.2 Betra samræmi tollgæslu á landsvísu

Lagt er til að stjórnvöld kanni til hlítar möguleika á því að veita Tollstjóranum í Reykjavík formlegt boðvald á landsvísu á sviði tollgæslu. Breyting af þessu tagi myndi að mati Ríkisendurskoðunar stuðla að markvissara og samræmdara fíkniefnaeftirliti á landamærum ríkisins.

#### 3.3 Bætt nýting fíkniefnahunda á höfuðborgarsvæðinu

Lagt er til að Tollstjórnin í Reykjavík og LRH leiti sameiginlegra leiða til að jafna og bæta nýtingu á fíkniefnahundum embættanna.

#### 3.4 Kostnaðargreining fíkniefnaeftirlits á landamærum

Ríkisendurskoðun leggur til að yfirvöld finni leið til að reikna út kostnað vegna fíkniefnaeftirlits á landamærum.

## 4. Árangursstjórnun

#### 4.1 Mótun frumstefnu um tollamál

Lagt er til að fjármálaráðuneytið og tollembættin móti frumstefnu um tollamál á landsvísu til nokkurra ára, þ.m.t. um tollgæslu og fíkniefnaeftirlit.

#### 4.2 Þróun árangursmælinga

Lagt er til að tollyfirvöld móti árleg starfsmarkmið vegna fíkniefnaeftirlits og mæli árangur þess. Mikilvægt er að þessi markmið lúti að þáttum sem yfirvöld geta raunverulega haft áhrif á. Ríkisendurskoðun telur að tollyfirvöld eigi m.a. að leitast við að meta áhrif fíkniefnaeftirlits á framboð slíkra efna í samfélaginu, líkt og norrænn starfshópur um árangursmælingar hefur lagt til.

#### 4.3 Miðlægt embætti annist framkvæmd stefnu

Lagt er til að stjórnvöld kanni til hlítar möguleika á því að fela miðlægu embætti að framkvæma stefnu um tollamál, m.a. semja við önnur tollembætti um framlög og árangur.

#### 4.4 Heildræn stefna í fíkniefnamálum

Ríkisendurskoðun leggur til að stjórnvöld móti heildræna stefnu í fíkniefnamálum, líkt og flest Evrópulönd hafa gert, sem nái jafnt til aðgerða til að hefta eftirspurn og framboð efnanna. Slík stefnumótun þyrfti eðli málsins samkvæmt að vera samvinnuverkefni margra ráðuneyta og stofnana.





# 1 Inngangur

---

Neysla ólöglegra fíkniefna er alþjóðlegt vandamál sem stjórnvöld hvarvetna í heiminum leggja áherslu á að berjast gegn. Hún veldur einstaklingum, fjölskyldum og samfélögum ómældum skaða og tengist margvíslegri glæpastarfsemi, heilsufars- og félagslegum vandamálum. Hér á landi hafa stjórnvöld á undanförunum árum lagt áherslu á aðgerðir til að koma í veg fyrir fíkniefnaneyslu en samkvæmt lögum er öll meðferð tilgreindra efna bönnuð að viðlagðri refsingu. Erfitt er að reikna nákvæmlega út hversu miklu fé stjórnvöld kosta til baráttunnar gegn fíkniefnavandanum eða hve mikið framlögin hafa aukist síðustu ár en ljóst er að um hundruð milljóna er að ræða á hverju ári.

Flokka má aðgerðir ríkisvaldsins gegn fíkniefnaneyslu í tvennt. Annars vegar eru þær sem miða að því að draga úr spurn eftir þessum efnum og hins vegar þær sem ætlað er að hefta framboð þeirra. Í fyrrnefnda flokkinn falla t.d. fræðsla um skaðsemi fíkniefna og meðferð fyrir fíkniefnaneytendur. Í síðarnefnda flokknum eru eftirlit og aðgerðir lögreglu og tollyfirvalda gegn innflutningi, sölu og dreifingu efnanna.

Deildar meiningar eru um hvers konar aðgerðir skili bestum árangri í baráttunni gegn fíkniefnaneyslu. Sumir telja að stjórnvöld eigi fyrst og fremst að vinna að því að draga úr spurn eftir fíkniefnum en aðrir telja að jafnframt eigi að neyta allra ráða til að koma í veg fyrir innflutning og dreifingu efnanna. Á síðustu árum hafa viðskipti milli landa farið mjög vaxandi og er sú þróun hluti af svokallaðri hnattvæðingu. Hún hefur að sumu leyti þyngt róður stjórnvalda í baráttunni gegn fíkniefnunum. Frelsi í viðskiptum hefur aukist og vörur, þjónusta og fjármagn eiga nú greiðari leið yfir landamæri. Því er haldið fram að verslun með ólögleg fíkniefni á heimsvísu hafi stóraukist vegna þessara breytinga. Til marks um það sé sú staðreynd að magn haldlagðra efna í heiminum hafi nær tvöfaldast á tímabilinu 1990 til 2002 án merkjanlegra áhrifa á neyslu.<sup>1</sup>

Á Vesturlöndum hefur verið deilt um hvort leyfa eigi fíkniefni að einhverju eða öllu leyti eða viðhalda banni. Því hefur m.a. verið haldið fram að núverandi löggjöf valdi ýmsum samfélagslegum kostnaði sem sé meiri en sá ávinningur sem bannið skili, stuðli að viðgangi skipulegra glæpasamtaka o.s.frv. Þótt reglur séu að einhverju leyti mismunandi milli landa hefur ekkert ríki valið þá leið að nema úr gildi lög sem banna tiltekin fíkniefni. Öll lönd í Evrópu beita bæði aðgerðum til að hefta framboð á og spurn eftir fíkniefnum.

---

<sup>1</sup> Naum, Moises: *Illicit. How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*. Anchor House 2006, bls. 14.

efnum enda þótt sums staðar sé neysla tiltekinna efna að einhverju leyti umborin af stjórnvöldum.

Í starfsáætlun Ríkisendurskoðunar fyrir stjórnsýsluendurskoðun á tímabilinu 2007–2009 kemur fram að löggæslumál eru meðal þeirra málaflokka sem úttektir munu beinast að á tímabilinu.<sup>2</sup> Í samræmi við þessa stefnumörkun og þá áherslu sem stjórnvöld hafa lagt á baráttuna gegn fíkniefnum var ákveðið að kanna nýtingu þeirra fjármuna sem varið er til hennar.

Úttektin afmarkaðist við eftirlit og aðrar ráðstafanir sem gerðar eru á landamærum ríkisins til að koma í veg fyrir smygl á ólöglegum fíkniefnum. Markmið hennar var að svara eftirfarandi meginspurningum:

- 1. Gætu yfirvöld gert meira til að koma í veg fyrir fíkniefnasmygl miðað við núverandi starfsemi þeirra stofnana sem sinna því verkefni?**
- 2. Vita yfirvöld hvort og þá hvaða áhrif eftirlit á landamærum hefur á umfang fíkniefnasmygls?**

Fíkniefnaeftirlit á landamærum er einkum verkefni tollyfirvalda en lögregla og landhelgisgæsla koma einnig að því með vissum hætti. Í þessari úttekt var megináhersla lögð á að kanna og meta starfsemi tollyfirvalda á þessu sviði.

Aflað var margvíslegra upplýsinga um skipulag, umgjörð og framkvæmd toll-  
eftirlits hér á landi. Þetta var m.a. gert með greiningu gagna, vettvangsskoðunum og viðtölum við starfsmenn tollyfirvalda, lögreglu, Landhelgisgæslunnar, fjármálaráðuneytisins, Persónuverndar, Rannsóknarstofu HÍ í lyfja- og eiturefnafræði, Siglingastofnunar, Flugstöða, Faxaflóahafna, SÁÁ og fyrirtækjanna Eimskips og Samskipa. Einnig var gerð rafræn viðhorfskönnun meðal tollstjóra á landsbyggðinni. Þá voru aðstæður, skipulag og aðferðir hér á landi borin saman við nágrannalönd. Ákveðið var að velja sérstaklega tvö lönd til samanburðar. Að höfðu samráði við hérlend tollyfirvöld urðu Finnland og Noregur fyrir valinu. Starfsmenn Ríkisendurskoðunar heimsóttu finnsk og norsk og tollyfirvöld og öfluðu upplýsinga um fíkniefnaeftirlit þeirra og samvinnu við önnur yfirvöld á þessu sviði. Enn fremur voru aðferðir íslenskra tollyfirvalda að nokkru leyti metnar með hliðsjón af leiðbeiningum Alþjóðatollastofnunarinnar (*World Customs Organization*). Loks má geta þess að við undirbúning úttektarinnar naut Ríkisendurskoðun aðstoðar sérfræðings frá bresku ríkisendurskoðuninni (*National Audit Office*).

---

<sup>2</sup> Sjá *Stjórnsýsluendurskoðun. Starfsáætlun 2007–2009*. Ríkisendurskoðun 2007.

## 2 Skipulag og umgjörð

---

Fíkniefnaeftirlit á landamærum er einkum verkefni tollyfirvalda en lögregla og landhelgisgæsla koma einnig að því með vissum hætti. Lögregla stýrir rannsókn fíkniefnabrota, þ.m.t. fíkniefnasmygls, og því er brýnt að samstarf hennar við tollgæslu sé gott. Að mati Ríkisendurskoðunar er unnt að bæta öryggi tollvöru- og hafnarsvæða. Einnig er ástæða til að breyta reglum um flutninga reiðufjár milli landa og lækka þá hámarksfjárhæð sem farþegi má hafa með sér án þess að tilkynna flutninginn. Þá þarf að breyta reglum um tilkynningaskyldu skipa.

### 2.1 Tollyfirvöld

Samkvæmt lögum hafa íslensk tollyfirvöld tvö meginhlutverk. Annars vegar innheimta þau tolla og önnur opinber gjöld. Hins vegar sinna þau eftirliti á landamærum ríkisins með inn- og útflutningi vara og ferðum skipa, flugvéla og fólks til og frá landinu. Tollstjóri stöðvar og upplýsir tollalagabrot, þ.m.t. smygl á ólöglegum varningi, og vinnur að rannsókn þeirra í samvinnu við lögreglu og ákærvald. Í tollalögum eru tollgæslu veittar mjög víðtækar heimildir til að leita í farartækjum, vörusendingum, tollvörugæmslum og á farþegum. Fjármála- og dómsmálaráðherra geta falið lögreglumönnum tollgæsluvald og tollstjóri getur falið starfsmönnum Landhelgisgæslunnar slíkt vald.<sup>3</sup>

Ólögleg fíkniefni eru talin upp í reglugerð um ávana- og fíkniefni og önnur eftirlitsskyld efni.<sup>4</sup> Þar eru einnig talin upp efni sem nota má til framleiðslu ólöglegra fíkniefna. Sum þeirra eru notuð við lyfjaframleiðslu eða í iðnaði. Óheimilt er að flytja þau inn nema með sérstöku leyfi heilbrigðisráðherra. Tollyfirvöld annast eftirlit með innflutningi þessara efna í samvinnu við þær stofnanir sem sinna eftirliti með notkun þeirra, m.a. Lyfjastofnun og Umhverfisstofnun.

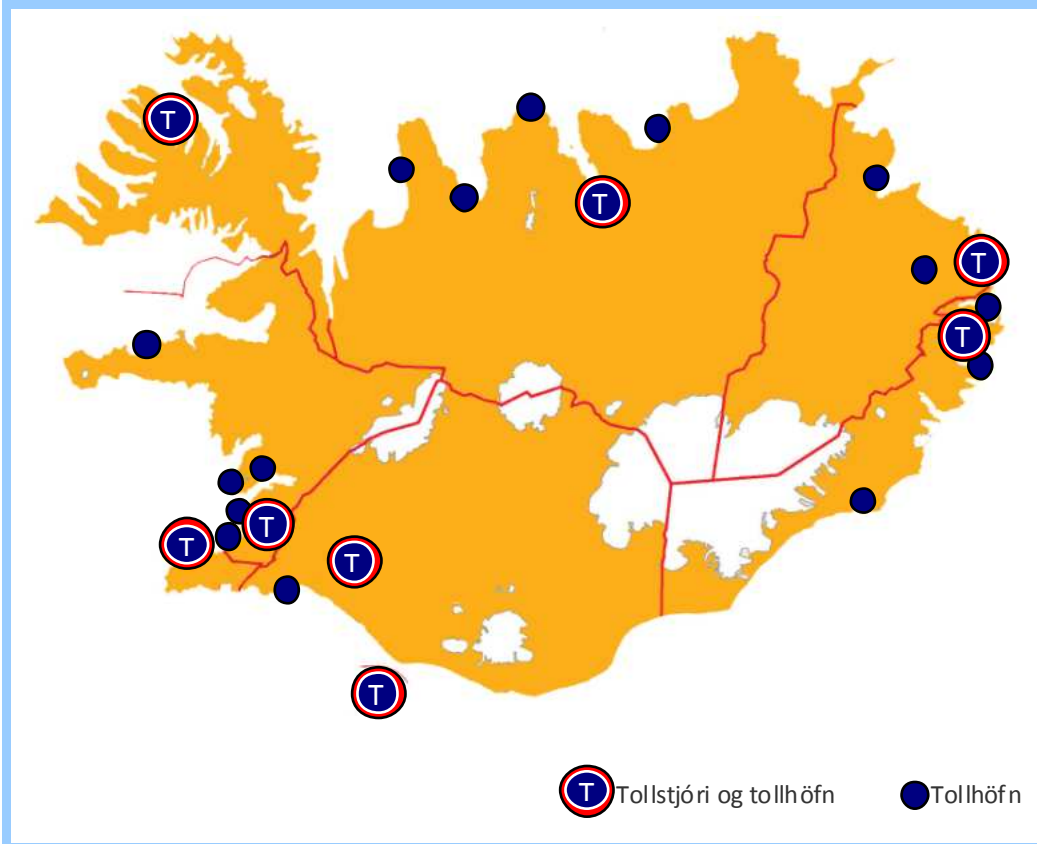
Tollstjórar landsins eru 8 og fer hver með stjórn tollamála í sínu umdæmi sem eru: Suðvesturlandsumdæmi, Vestfjarðumdæmi, Norðurlandsumdæmi, Austurlandsumdæmi nyrðra, Austurlandsumdæmi syðra, Suðurlandsumdæmi, Reykjanesumdæmi og Vestmannaeyjaumdæmi. Tollhöfn nefnist sú höfn eða staður á landinu þar sem heimilt er að tollafgreiða vörur. Tollhafnir eru nú alls 23 hér á landi.

---

<sup>3</sup> Sbr. 42., 45., 147. og 152. gr. tollalaga nr. 88/2005.

<sup>4</sup> Reglugerð nr. 233/2001.

## 2.1 Tollumdæmi og tollhafnir á Íslandi



Auk þess að bera ábyrgð á tollframkvæmd í Suðvesturlandsumdæmi gegnir Tollstjórinn í Reykjavík veigamiklu hlutverki á landsvísu. Embættið sér m.a. um þróun og rekstur tölvu- og upplýsingakerfa vegna tollamála og gerir verklagsreglur um tollframkvæmd. Einnig sinnir það tollendurskoðun, skipuleggur áhættugreiningu á landsvísu og gerir áætlanir um tolleftirlit fyrir landið allt. Þá veitir það öðrum tollstjórum aðstoð og stuðning eftir þörfum og getur, að fengnu samþykki ráðherra, tekið að sér skipulagningu og stjórn einstakra verkefna tollstjóra ef þau eru viðamikil eða útheimta samvinnu toll-embætta. Auk þessa annast embættið alþjóðasamskipti á sviði tollamála og starfrækir Tollskóla ríkisins.<sup>5</sup>

Tollstjórinn í Reykjavík sinnir alþjóðasamstarfi á sviði tollamála og tekur m.a. virkan þátt í norrænu samstarfi lögreglu- og tollyfirvalda, sk. PTN-samstarfi (*Politi og Told i Norden*). Í nafni þessa samstarfs eru m.a. gerðir út tengiliðir sem hafa starfsstöðvar hjá toll- og lögreglufirvöldum víða um heim. Slíkir tengiliðir eru nú víða erlendis. Þeir miðla upplýsingum til aðildarlanda samstarfsins sem þýðingu hafa fyrir tolleftirlit og baráttu gegn skipulagðri glæpastarfsemi.

<sup>5</sup> Sbr. 43. gr. tollalaga nr. 88/2005.

Margvíslegt samstarf er milli tollstjóraembætta landsins. Sem dæmi má nefna að Tollstjórinn í Reykjavík hefur gert samstarfssamninga við sýslumenn í Suðvesturlandsumdæmi um fíkniefnaeftirlit. Tollstjóranir í Reykjavík og á Suðurnesjum hafa einnig náð samstarf við tollstjóran í Austurlandsumdæmi nyrðra vegna eftirlits með farþegum Norrænu á Seyðisfirði og Norðurlandsumdæmi vegna flugfarþega á Akureyrarflugvelli. Í samstarfinu felst m.a. að embættin syðra leggja hinum embættunum til tollverði og fíkniefnahunda þegar þörf krefur.

## 2.2 Lögregla og Landhelgisgæsla

Lögregla hefur m.a. það hlutverk að halda uppi lögum og reglu í landinu, stöðva ólögmæta háttsemi og upplýsa og rannsaka brot, þ.m.t. fíkniefnabrot.<sup>6</sup> Hún fer með rannsókn tollalagabrota þegar þau varða jafnframt við almenn hegningarlög eða önnur sérrefsilög, þ.m.t. lög um ávana- og fíkniefni.<sup>7</sup> Í aðgerðum lögreglu vegna fíkniefnamála innanlands koma oft fram upplýsingar sem gildi hafa fyrir fíkniefnaeftirlit á landamærum, ýmist almennar upplýsingar eða ábendingar um væntanlegar fíkniefnasendingar. Því er ljóst að tollyfirvöld og lögregla þurfa að starfa náið saman. Tollstjórinn í Reykjavík og ríkislögreglustjóri, fyrir hönd lögreglu, hafa gert með sér samkomulag um samstarf á sviði fíkniefnamála. Það felur m.a. í sér gagnkvæm upplýsingaskipti og samvinnu um aðgerðir.

Innan lögreglunnar koma einkum fíkniefnadeild Lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins (LRH), landamæradeild Lögreglustjórans á Suðurnesjum og greiningerdeild ríkislögreglustjóra (RLS) að fíkniefnaeftirliti á landamærum. Samkvæmt lögum sinnir Landhelgisgæsla Íslands m.a. öryggis- og löggæslu á hafinu og getur þannig haft hlutverki að gegna á þessu sviði.<sup>8</sup>

## 2.3 Umgjörð eftirlitsins

Ýmis lög og reglur hafa áhrif á möguleika yfirvalda til að halda uppi öflugu fíkniefnaeftirliti á landamærum ríkisins. Hér er m.a. um að ræða reglur um geymslur fyrir ótollafréiddar vörur, um hafnir og flugvelli, um flutning reiðufjár milli landa og um tilkynningaskyldu skipa.

### 2.3.1 Geymslur fyrir ótollafréiddar vörur

Fyrirtækjum sem flytja vörur til landsins er skylt að geyma ótollafréiddar vörur á sérstökum afmörkuðum svæðum, hvort sem er innan- eða utandyra.

<sup>6</sup> Sbr. 1. gr. lögreglulaga nr. 90/1996.

<sup>7</sup> Sbr. 184. gr. tollalaga nr. 88/2005.

<sup>8</sup> Sbr. lög nr. 52/2006 um Landhelgisgæslu Íslands.

Fjármálaráðherra veitir leyfi til að starfrækja tollvörugeymslu en tollstjóri til að starfrækja svokallaða afgreiðslugeymslu. Meginmunurinn er sá að í tollvörugeymslu má geyma sendingu í óákveðinn tíma og tollafgreiða hana í hlutum meðan hámarksgeymslutími í afgreiðslugeymslu er 6 mánuðir og afgreiða verður sendingar þaðan í heilu lagi.

Tollstjóri vottar að allar tollvöru- og afgreiðslugeymslur uppfylli skilyrði um ásigkomulag og öryggi. Ef geymsla er ekki í fullkomnu lagi, og fyrirtækið gerir ekki úrbætur innan þess frests sem tollstjóri gefur, getur hann svipt það rétti til þess að nota svæðið. Þá getur tollstjóri lagt til að fjármálaráðherra afturkalli leyfi fyrirtækis til að starfrækja tollvörugeymslu. Fyrirtækjunum er einnig skylt að láta tollstjóra í té, án endurgjalds, fullnægjandi aðstöðu á svæðinu til tollefirlits og rannsóknar á vörum, ásamt einföldum áhöldum og tækjum sem nauðsynleg eru til slíks eftirlits.<sup>9</sup>

Starfsfólk fyrirtækjanna á að hafa fullnægjandi þekkingu á lögum og reglum um meðferð ótollafgreiddra vara. Þá þurfa fyrirtækin að sýna fram á að skjalagerð vegna tollmeðferðar, stjórnun, innra eftirlit, bókhald og varsla starfseminnar séu traust. Í þessu sambandi má einnig nefna að samkvæmt reglugerð um vörslu og tollmeðferð vöru skulu stjórnarmenn fyrirtækja sem rekja tollvörugeymslur tryggja að innra eftirlit þeirra sé traust.<sup>10</sup>

Dæmi eru um að brotist hafi verið inn á tollvörusvæði fyrir bifreiðar í Reykjavíkurböfn (Sundahöfn) í skjóli nætur. Svæðið er afmarkað með lágreistri girðingu sem tiltölulega auðvelt er að komast yfir. Þótt það sé vakt að með myndavélum hefur reynst erfitt að bera kennsl á óboðna gesti á myndum úr þeim.

Alþjóðatollastofnunin (*World Customs Organization*) hefur mælt til þess að tollyfirvöld hafi samstarf við fyrirtæki í flutningastarfsemi og formbindi það í sérstökum viljayfirlýsingum (e. *memorandum of understanding* – MOU). Sem dæmi má nefna að írsk, finnsk og norsk tollyfirvöld hafa gert fjölmargar slíkar viljayfirlýsingar með fyrirtækjum. Þær fjalla m.a. um upplýsingaskipti milli aðila, fræðslu fyrir starfsmenn fyrirtækjanna um tollamálaefni og samvinnu um leiðir til að bæta eftirlit.

### 2.3.2 Haftasvæði flug- og siglingaverndar

Samkvæmt reglugerð um flugvernd ber yfirvöldum að tryggja öryggi flugvalla vegna hættu á hryðjuverkum og annarri ólöglegri starfsemi. Meðal annars ber þeim að kanna bakgrunn starfsfólks flugvalla og flugfélaga áður en því er

---

<sup>9</sup> Sbr. 72., 88., 91. og 92. gr. tollalaga og reglugerð nr. 1100/2006 um vörslu og tollmeðferð vöru.

<sup>10</sup> Sbr. 18. gr. reglugerðar nr. 1100/2006.

veittur aðgangur að svonefndum haftasvæðum.<sup>11</sup> Á Keflavíkurflugvelli er allt flugvallarsvæðið skilgreint sem haftasvæði. Löggæsluyfirvöld kanna bakgrunn allra nýrra starfsmanna og geta synjað þeim um aðgangsheimild að svæðinu. Á Egilsstaða-, Akureyrar- og Reykjavíkurflugvöllum eru haftasvæði sett upp í kringum flugvélar þegar á þarf að halda og þarf starfsfólk þar einnig að gangast undir bakgrunnsathugun til að fá aðgang að slíkum svæðum.

Samkvæmt lögum um siglingavernd ber yfirvöldum að tryggja öryggi hafna vegna hættu á hryðjuverkum og annarri ólöglegri starfsemi.<sup>12</sup> Öryggisráðstafanir á haftasvæðum íslenskra hafna eru í samræmi við alþjóðlega staðla og sambærilegar við þær sem beitt er í höfnum annarra Evrópulanda.<sup>13</sup> Haftasvæði hafna eru afgirt og lokað með hliðum og vöktuð allan sólarhringinn, með hjálp myndavéla í stærstu höfnum. Í minni höfnum er notast við færanlegar girðingar þegar skip í millilandasiglingum leggjast að bryggju. Löggæsluyfirvöld gera bakgrunnsathuganir á verndarfulltrúum hafna en ekki á öðru starfsfólki þeirra.

Starfsmenn flugvalla og hafna skulu veita tollyfirvöldum allar nauðsynlegar upplýsingar um ferðir skipa og flugvéla. Ekkert aðkomuskip má leggjast að bryggju nema með leyfi tollstjóra.<sup>14</sup>

### 2.3.3 Reglur um gjaldeyrisviðskipti og reiðufjárflutninga

Vitað er að fíkniefnaviðskipti fara að miklu leyti fram með reiðufé. Það getur því skipt miklu máli fyrir yfirvöld að hafa upplýsingar um hverjir kaupa erlendan gjaldeyri og að fylgjast með flutningi reiðufjár úr landi.

Samkvæmt lögum ber svokölluðum tilkynningaskyldum aðilum (bönkum, fjármálafyrirtækjum) að kanna „áreiðanleika“ þeirra sem kaupa gjaldeyri fyrir meira fé en sem nemur jafnvirði 1.000 evra.<sup>15</sup> Gildir þá einu hvort kaupin fara fram í einu lagi eða ekki. Hjá RLS er starfrækt sérstök peningaþvættis-skrifstofa sem tekur við tilkynningum um grunsamleg viðskipti og skrásetur þær í sérstakan gagnagrunn. Einungis starfsmenn RLS hafa aðgang að honum. Ef upplýsingarnar hafa þýðingu fyrir rannsókn lögreglu eru þær skráðar í málaskrá lögreglu. Tollyfirvöld hafa hins vegar ekki beinan aðgang að þeim.

<sup>11</sup> Sjá reglugerð nr. 361/2005 um flugvernd, einkum 23. gr.

<sup>12</sup> Sjá lög um siglingavernd nr. 50/2005 og reglugerð nr. 474/2007 um vernd skipa og hafnaraðstöðu.

<sup>13</sup> *International ship and port facility security code (ISPS)*. Samkvæmt nýlegri matsgerð bandarísku strandgæslunnar (*U.S. Coast Guard*) eru öryggismál haftasvæða stærstu hafna hérlendis í góðu lagi, sbr. *U.S. Coast Guard's International Port Security (IPS) Program, Republic of Iceland Visit 23-27 April, 2007*.

<sup>14</sup> Sjá 51. og 54. gr. tollalaga.

<sup>15</sup> Lög nr. 64/2006 um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Samkvæmt tollalögum skulu einstaklingar sem koma til landsins frá útlöndum eða fara frá landinu, ótilkvaddir gera grein fyrir hærri fjárhæð en sem nemur 15 þús. evrum sem þeir hafa meðferðis í reiðufé. Er tollyfirvöldum heimilt að leggja hald á fjármunina ef grunur leikur á að þeir verði notaðir á ólöglegan hátt. Í nágrannalöndunum er samsvarandi hámark nokkra lægra. Innan Evrópusambandsins (ESB) eru mörkin sett við 10 þúsund evrur<sup>16</sup> og í Noregi við 25 þús. norskar krónur. Ef þessar upphæðir eru færðar yfir í íslenskar krónur þá er hámarkið tæplega 1.390 þús.kr. hér á landi, 926 þús.kr. innan ESB en einungis 288 þús.kr. í Noregi.<sup>17</sup>

Í Noregi getur farþegi sem stöðvaður er með hærri fjárhæð en sem nemur þessu marki búist við því að féð verði gert upptækt geti hann ekki sýnt fram á að þess hafi verið aflað með löglegum hætti. Fari fjárhæðin yfir tiltekin mörk gildir þó sú regla að tollyfirvöld leggja hald á allt sem er umfram 25 þús. norskar krónur. Á undanförunum árum hafa norsk tollyfirvöld lagt hald á stórar fjárhæðir sem fundist hafa í farangri eða á farþegum á leið úr landi, t.d. jafnvirði um 75 m.kr. á fyrstu 6 mánuðum ársins 2007.<sup>18</sup>

Samkvæmt heimildum Ríkisendurskoðunar kemur fyrir að einstaklingar á leið úr landi hafi með sér háar fjárhæðir í erlendu reiðufé en gjarnan rétt undir því marki sem kallar á tilkynningu til tollyfirvalda. Kann þetta að benda til þess að fíkniefnasmyglarar þekki vel til reglna sem gilda um reiðufjárflutninga milli landa.

### 2.3.4 Reglur um tilkynningaskyldu skipa

Vaktstöð siglinga, sem er samvinnuverkefni Siglingastofnunar, Landhelgisgæslunnar, Neyðarlínunnar hf. og Slysavarnafélagsins Landsbjargar, fylgist með ferðum skipa við landið. Samkvæmt reglum eiga öll skip sem koma erlendis frá og hyggjast hafa viðkomu í tollhöfn að tilkynna komu sína til Vaktstöðvar siglinga með 24 klst. fyrirvara.<sup>19</sup> Vaktstöðin sendir tollyfirvöldum svo upplýsingar um skipakomur, áhafna- og farþegalista. Viðurlög við brotum á tilkynningaskyldu er að finna í lögum um Vaktstöð siglinga.

---

<sup>16</sup> Reglugerð ESB (e. *EU regulation*) nr. 1889/2005.

<sup>17</sup> Miðað við gengi 22. nóv. 2007.

<sup>18</sup> Samkvæmt uppl. frá norska ríkistollstjóranum (*Toll- og avgiftsdirektoratet*).

<sup>19</sup> Sbr. 6. og 7. gr. laga um vaktstöð siglinga nr. 41/2003 og 4. gr. reglugerðar nr. 672/2006 um vaktstöð siglinga og eftirlit með umferð skipa.



## 2.4 Mat og ábendingar

### 2.4.1 Bætt öryggismál tollvöru- og hafnarsvæða

Dæmi eru um að starfsfólk flutningafyrirtækja hafi tekið þátt í fíkniefna-smygli. Nægir í því sambandi að benda á mjög umfangsmikið smyglmál sem upp kom árið 1999 og tengdist starfsstöðvum annars af stóru skipafélög-unum í Sundahöfn. Einnig eru dæmi um að óviðkomandi hafi í skjóli nætur brotið sér leið inn á svæði þar sem ótollafgreidd vara er geymd við höfnina.

Öryggismál haftasvæða hafna og flugvalla eru að mati Ríkisendurskoðunar fullnægjandi. Hins vegar er lagt til að tollyfirvöld framfylgi betur ákvæðum laga um öryggismál tollvörusvæða. Í fyrsta lagi þurfa girðingar og annar öryggisbúnaður þeirra að vera í fullkomnu lagi. Lagt er til að tollyfirvöld geri strangari kröfur til flutningafyrirtækja en nú eru um þessi atriði og noti alþjóðlega staðla fyrir haftasvæði hafna (ISPS-staðla) sem viðmið.

Í öðru lagi þarf að gera frekari ráðstafanir til að minnka hættu á því að þeir sem starfa á tollvöru- og hafnarsvæðum taki þátt í smygli á fíkniefnum. Einn liður í því gæti verið að löggæslufyrirvöld athuguðu ávallt bakgrunn þeirra sem starfa á slíkum svæðum, t.d. fastra starfsmanna tollvörugeymslna og hafna, með tilliti til hugsanlegrar aðildar þeirra að fíkniefnabrotum. Lagt er til að yfirvöld kanni til hlítar möguleika á því að taka upp slíkt fyrirkomulag, þ.m.t. að hvaða marki það samrýmist lagareglum um persónuvernd.

Að mati Ríkisendurskoðunar er æskilegt að nauðsynlegar umbætur séu gerðar í góðri samvinnu við og með virkri þátttöku flutningafyrirtækja, hafna og annarra stofnana. Alþjóðatollastofnunin hefur mælt til þess að tollyfirvöld í aðildarríkjunum fombindi samstarf sitt við fyrirtæki og stofnanir í sérstökum viljayfirlýsingum. Þær viljayfirlýsingar sem finnsk tollyfirvöld hafa undirritað með fyrirtækjum þar í landi eru dæmi um þetta (sbr. 2.3.1). Að mati Ríkisendurskoðunar ættu tollyfirvöld hér að fara að dæmi nágranna-þjóðanna í þessu efni.

### 2.4.2 Hertar reglur um reiðufjárflutninga milli landa

Ríkisendurskoðun leggur til að ákvæðum tollalaga um reiðufjárflutninga milli landa verði breytt og sú hámarksfjárhæð sem hver farþegi má taka með sér án þess að skýra flutninginn verði lækkuð. Nú er þetta hámark nokkru hærra hér á landi en í aðildarríkjum ESB og mun hærra en í Noregi. Einnig leggur Ríkisendurskoðun til að settar verði skýrar og strangar vinnureglur um upptöku reiðufjár þegar fjárhæð fer yfir tiltekin mörk, líkt og gilda í Noregi.

### 2.4.3 Breyttar reglur um tilkynningaskyldu skipa

Samkvæmt nágildandi reglum ber skipum sem koma erlendis frá að tilkynna komu sína til hafnar með 24 klst. fyrirvara. Miðað við þetta getur skip komið upp að landinu og lónað skammt frá ströndinni án þess að yfirvöld fái vitneskju um það. Hægur leikur væri að sigla báti frá landi og sækja ólöglegan varning um borð í slíkt skip. Ríkisendurskoðun leggur til að reglugerð um Vaktstöð siglinga verði breytt þannig að skipum sem koma erlendis frá verði gert skylt að láta vita um komu sína inn í landhelgi Íslands með 24 klst. fyrirvara. Einnig er lagt til að lögum um Vaktstöð siglinga verði breytt og yfirvöldum heimilað að sekta smærri skip sem ekki fara að þessari reglu. Fylgst verði sérstaklega með skipum sem staðin verða að brotum á henni.

## 3 Áhættustjórnun og eftirgrennslan

---

Tollyfirvöld hafa á undanförunum árum unnið að því að innleiða áhættustjórnun við tollefúrlit í samræmi við leiðbeiningar Alþjóðatollastofnunarinnar. Að mati Ríkisendurskoðunar vantar enn nokkuð upp á að áhættustjórnunin sé að fullu í samræmi þær. Bæði tollyfirvöld og lögregla stunda margvíslega eftirgrennslan vegna fíkniefnamála. Ríkisendurskoðun telur að auka megi samráð og samvinnu stofnana á þessu sviði. Þá telur stofnunin að áhættugreiningardeild Tollstjórans í Reykjavík eigi að fá skilgreindan leitaradgang að málaskrá lögreglu og að yfirvöld eigi að kanna möguleika á því að koma á fót gagnagrunni með upplýsingum um gjaldeyriskaup og fjármagnsfærslur milli landa.

### 3.1 Almennt

#### 3.1.1 Áhættustjórnun

Á undanförunum árum hafa hvers kyns samskipti, viðskipti og ferðalög milli landa stóraukist. Þessi þróun er nefnd alþjóðavæðing og hefur áhrifa hennar gætt hér á landi eins og annars staðar. Áður fyrr, þegar umfang alþjóðaviðskipta var minna en nú er, var venjan að tollverðir skoðuðu nánast allar vörusendingar sem fóru milli landa. Nú er þetta hvorki mögulegt lengur né heldur talið æskilegt. Áhersla ríkja á aukin viðskipti og kröfur um óheft vöruflæði yfir landamæri hafa kallað á breytt vinnubrögð við tollgæslu.

Til að bregðast við breyttum aðstæðum hafa aðildarríki Alþjóðatollastofnunarinnar (*World Customs Organization*) gert með sér samning um einföldun og samræmingu tollframkvæmdar.<sup>20</sup> Hann kveður m.a. á um að ríki skuli nota svokallaða áhættustjórnun (e. *risk management*) við tollefúrlit. Í henni felst að yfirvöld meti hættu á tollsvikum, þ.m.t. smygli, og hagi eftirliti í samræmi við það mat. Eftirlitið beinist því fyrst og fremst að innflutningi sem talinn er fela í sér mikla áhættu en síður að öðrum. Þannig leitast tollyfirvöld við að nýta sem best þá fjármuni sem þau hafa, jafnframt því að valda sem minnstri truflun á samgöngum og viðskiptum.

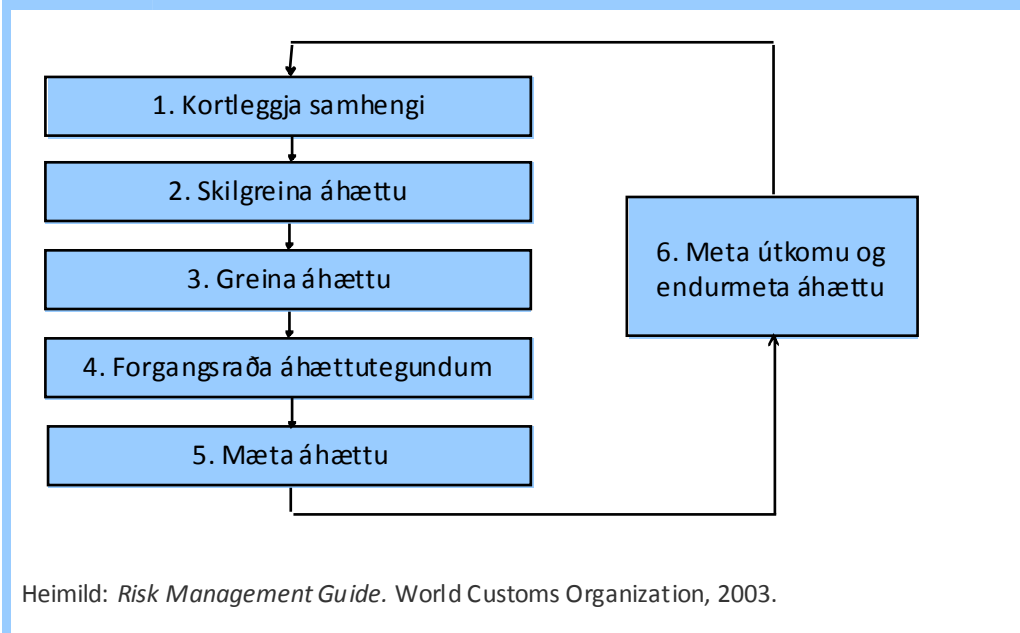
Alþjóðatollastofnunin hefur gefið út leiðbeiningar um áhættustjórnun fyrir aðildarríki hennar. Samkvæmt skilgreiningu stofnunarinnar er áhættustjórnun ferli sem myndað er úr nokkrum mismunandi þrepum. Byrja þarf á því að

---

<sup>20</sup> E. *International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures*. Ísland á aðild að Alþjóðatollastofnuninni en hefur ekki fullgilt Kyoto-samninginn.

**kortleggja samhengið** (e. *establish context*) en með því er átt við aðstæður tollyfirvalda á hverjum stað, t.d. umfang innflutnings, helstu flutningsleiðir og landfræðilega þætti. Því næst þarf að **skilgreina áhættuna** (e. *risk identification*) en í því felst að greina á milli ólíkra tegunda áhættu, þ.e. þeirra ólíku brota sem mögulega geta átt sér stað. Þá þarf að **greina áhættuna** (e. *risk analysis*) sem felur í sér söfnun upplýsinga um hverja tegund áhættu og úrvinnslu þeirra. Síðan þarf að **forgangsraða ólíkum tegundum áhættu** (e. *prioritise risk*), þ.e. tollyfirvöld þurfa að ákveða að hvaða áhættu þau vilji einkum beina athygli sinni miðað við þá takmörkuðu fjármuni sem þau hafa til ráðstöfunar. Þá þarf að ákveða hvernig eigi að **mæta áhættunni** (e. *address risk*), þ.e. til hvaða ráðstafana eigi að grípa og hvaða aðferðum eigi að beita. Loks þarf að **meta útkomu og endurmeta áhættu** reglulega í ljósi hennar (e. *monitor and review*).

### 3.1 Líkan af áhættustjórnun



Skilgreina þarf þau einkenni sendinga, sendanda og flutningsleiða sem talin eru fela í sér hættu á tollsvikum. Slík einkenni nefnast áhættuvísar (e. *risk indicators*). Þegar um er að ræða fíkniefni geta áhættuvísarnir verið fjölmargir, t.d. getur verið að áhætta sé talin tengjast tilteknum löndum sem vörur og farþegar koma frá. Áhættusnið (e. *risk profile*) er samsett úr nokkrum mismunandi áhættuvísam.

Lögð er áhersla á að tollyfirvöld noti fullkomin tölvukerfi við áhættustjórnun. Meðal annars eiga þau að nota svokallaða „síu“ (e. *selectivity module/filter*) sem er sjálfvirkur hugbúnaður sem merkir sérstaklega í viðkomandi tölvukerfi þau farartæki, vörusendingar eða farþega sem passa inn í áhættusniðin sem notuð eru.

Til að meta útkomu þarf að mæla „hittni“ eftirlits (e. *hit rate*), þ.e. hlutfall uppgötvaðra brota af fjölda tollskoðana.<sup>21</sup> Annars vegar er mæld hittni tollskoðana sem gerðar eru á grundvelli áhættusniða og hins vegar skoðana sem gerðar eru á tilviljunarúrtökum sendinga eða farþega. Hittnin ætti ávallt að vera mun betri fyrir áhættusniðin en tilviljunarúrtökin. Komi annað í ljós þarf að breyta áhættusniðunum þannig að þau endurspegli betur raunverulega áhættu.<sup>22</sup>

### 3.1.2 Eftirgrennslan

Hvarvetna í heiminum leitast löggæsluyfirvöld við að safna og greina upplýsingar um brotastarfsemi. Sú viðleitni kallast *intelligence* á ensku en *efterretningsvirkisombod* á dönsku. Þessi orð eru gjarnan þýdd með orðunum „leyniþjónusta“ eða „njósni“ en í þessari skýrslu er orðið „eftirgrennslan“ notað.

Eftirgrennslan vegna fíkniefnasmygls getur bæði verið almenn og sértæk. Almenn eftirgrennslan felst t.d. í að afla vitneskju um upprunalönd fíkniefna, helstu smygleiðir, einkenni og aðferðir smyglara. Slík greining nýtist við móttöku almennrar stefnu um tollefirlit og ráðstafanir gegn smygli og er því einnig nefnd stefnumiðuð eftirgrennslan (e. *strategic intelligence*). Sértæk eftirgrennslan (e. *operational intelligence*) hefur þrengra sjónarhorn og horfir m.a. til þeirra hópa og einstaklinga sem vitað er að tengjast fíkniefnabrotum á hverjum stað.

Svigrúm yfirvalda til að stunda sértæka eftirgrennslan er takmarkað ef þau hafa ekki heimildir til að beita svokölluðum forvirkum rannsóknaraðferðum (e. *proactive investigation*). Hafi yfirvöld slíkar heimildir mega þau fylgjast með og safna upplýsingum um einstaklinga jafnvel þótt ekki liggi fyrir rökstuddur grunur um brot. Erlendis eru slíkar heimildir yfirleitt bundnar við tiltekna löggæslustofnanir sem háðar eru sérstöku eftirliti.

<sup>21</sup> Orðið tollskoðun er hér þýðing á enska hugtakinu *physical examination*. Í því felst hlutlæg/efnisleg skoðun á sendingu eða farþega oft gerð með hjálp hunda, gegnumlýsingartækja eða annars búnaðar.

<sup>22</sup> Í viðauka II má sjá dæmi um hvaða áhrif innleiðing áhættustjórnunar getur haft á framkvæmd og afrakstur þess.

## 3.2 Áhættustjórnun og eftirgrennslan íslenskra löggæslufirvalda

### 3.2.1 Tollyfirvöld

Samkvæmt 43. gr. tollalaga hefur Tollstjórinn í Reykjavík m.a. það hlutverk að „annast skipulagningu áhættugreiningar á sviði tollamála og gerð eftirlits-áætlunar á grundvelli hennar fyrir landið allt“. Þetta ákvæði kom inn í tollalögin árið 2006 en ekki er í lögnum að finna nánari útlistun á því hvað felst í áhættugreiningu. Í greinargerð með frumvarpi laganna er hugtakið „áhættustjórnun“ hins vegar skýrt með eftirfarandi hætti:

*„Inntak áhættustjórnunar 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. Mikilvægt er að greina áhættuþætti á hverjum tíma og skipuleggja tolleftirlit á grundvelli þeirra. Við greiningu áhættuþátta er nauðsynlegt að Tollstjórinn í Reykjavík hafi samráð við önnur yfirvöld, t.d. lögreglu, yfirvöld landbúnaðarmála, svo sem landbúnaðar-ráðuneyti eða yfirdýralækni, heilbrigðisyfirvöld, svo sem Lyfjastofnun, eða SÁÁ, siglingayfirvöld og flugmálayfirvöld.“*

Tollyfirvöld stunda margvíslega eftirgrennslan vegna tollalagabrota. Auk fyrrnefndrar 43. gr. tollalaga byggist sú starfsemi á ákvæðum 42. gr. laganna um skyldur tollstjóra til að upplýsa brot og stöðva þau og 183. gr. um að tollstjórar rannsaki tollalagabrot. Eftirgrennslan tollyfirvalda þarf þó ávallt að vera í samræmi við þá grunnreglu íslensks réttarfars að rannsókn getur ekki hafist nema fyrir liggja rökstuddur grunur um brot.<sup>23</sup>

Samkvæmt 184. gr. tollalaga tekur lögregla ákvörðun um rannsókn brota sem auk tollalaga varða við hegningar- eða önnur sérrefsilög, þ. á m. lög um ávana- og fíkniefni. Þetta þýðir að um leið og tollyfirvöld fá rökstuddan grun um fíkniefnasmygl ber þeim að tilkynna lögreglu um það. Lögreglustjóri getur hins vegar óskað eftir því að tollstjóri taki þátt í rannsókn slíkra mála.

Hérlendis fer áhættugreining og eftirgrennslan í tengslum við innflutning að langmestum hluta fram hjá þeim tveimur tollstjóraembættum þar sem umferð er mest. Tollstjórinn í Reykjavík leggur áherslu á að áhættugreining fari

---

<sup>23</sup> Sbr. 66. gr. laga nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála. Sjá einnig *Skýrsla um sérstakar rannsóknaraðferðir lögreglu*. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið 1999.

fram í hverju umdæmi fyrir sig en embættið annast einnig greiningu og eftirgrennslan á landsvísu vegna allra flutningsleiða. Greining vegna farþegaflutninga (millilandaflug og Norræna) fer sömuleiðis fram hjá embætti Tollstjórans á Suðurnesjum. Þess má geta að þótt skipuleg áhættugreining fari að miklu leyti fram í sérstökum starfsstöðvum utan vettvangs hins eiginlega tollefirlits og sé sinnt af sérhæfðum starfsmönnum þurfa tollverðir á vettvangi ávallt að meta áhættu í daglegum störfum sínum.

### 3.2.2 Lögregla

Innan embættis Lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins (LRH) er 18 manna deild sem fæst einvörðungu við rannsókn fíkniefnabrota. Fyrir kemur að hún fær upplýsingar um væntanlegar smygtilraunir eða almennar upplýsingar sem gildi hafa fyrir fíkniefnaeftirlit á landamærum. Í slíkum tilvikum hefur deildin samstarf við tollyfirvöld um aðferðir.

Eftirgrennslan hjá deildinni fer fram í samræmi við þá grunnreglu að ekki megi hefja rannsókn nema fyrir liggja rökstuddur grunur um brot. Sé skilyrðinu um rökstuddan grun fullnægt fer rannsókn m.a. fram í samræmi við fyrirmæli ríkissaksóknara um sérstakar rannsóknaraðferðir lögreglu. Þær lúta t.d. að aðferðum til að fylgjast með grunuðum brotamönnum án þess að þeir verði þess varir, notkun tálbeitna og uppljóstrara.<sup>24</sup>

Hjá RLS starfar svokölluð greiningardeild sem hefur það hlutverk að rannsaka landráð, brot gegn stjórnskipan ríkisins og æðstu stjórnvöldum og meta hættu á hryðjuverkum og skipulagðri glæpastarfsemi. Samkvæmt reglugerð um deildina<sup>25</sup> á hún m.a. að safna upplýsingum og greina þær í því skyni að koma í veg fyrir eða draga úr líkum á afbrotum. Hún starfrækir upplýsinga- og greiningamiðstöð á landsvísu sem er samstarfsvettvangur ólíkra stofnana sem tengjast verkefnum deildarinnar. Þar á að vera aðstaða fyrir fasta tengiliði frá Landhelgisgæslunni, Lögreglustjóra höfuðborgarsvæðisins og Lögreglustjóranum á Suðurnesjum. Ríkislögreglustjóri getur einnig óskað eftir því að fleiri stofnanir hafi fasta tengiliði hjá miðstöðinni. Tengiliðir skulu lúta boðvaldi yfirmanna greiningardeildarinnar. Mælt er fyrir um að sérstakt dulκόðað öryggissamband skuli vera milli miðstöðvarinnar annars vegar og Lögreglustjórans á Suðurnesjum og Landhelgisgæslunnar hins vegar.

<sup>24</sup> Fyrirmæli um sérstakar rannsóknaraðferðir lögreglu nr. 3/1999. Nýlega var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um meðferð sakamála þar sem kveðið er á um slíkar aðferðir, sjá einkum XI. og XII. kafla frumvarpsins.

<sup>25</sup> Reglugerð nr. 404/2007.

### 3.3 Áhættustjórnun og eftirgrennslan tollyfirvalda í Finnlandi og Noregi

Líkt og hér á landi er æðsta stjórn tollamála í Finnlandi og Noregi í höndum fjármálaráðherra. Einn meginmunurinn á skipulaginu hérlendis og í þessum löndum er sá að í Finnlandi og Noregi mynda tollyfirvöld eina stofnun á landsvísu (*tollen* í Noregi, *tulli* í Finnlandi) en hér eru embættin fómlega sjálfstæð. Bæði Finnland og Noregur hafa embætti ríkistollstjóra (*Toll- og avgiftsdirektoratet* í Noregi, *Tullihallitus/Tullstyrelsen* í Finnlandi) sem gegnir margvíslegu stjórnsýslu- og stoðhlutverki gagnvart tollumdæmunum en þau eru 6 í Noregi og 5 í Finnlandi.

Í Finnlandi annast ríkistollstjórinn áhættustjórnun á landsvísu og stýrir sérstök deild því verkefni. Þróað hefur verið rafrænt áhættustjórnunarkerfi sem samkeyrt er með tollakerfinu. Í Noregi hafa tollyfirvöld svipað kerfi en áhættustjórnun er þó ekki miðlægt verkefni ríkistollstjóra heldur hvers og eins tollembættis. Athugun Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós að áhættustjórnun bæði finnskra og norskra tollyfirvalda er meginatriðum í samræmi við grunnreglur áhættustjórnunar samkvæmt leiðbeiningum Alþjóðatollastofnunarinnar.

Á vettvangi Evrópusambandsins, þ.e. þeirra ríkja sem tilheyra tollabandalagi sambandsins (e. *EU Customs Union*), hefur um skeið verið unnið að því að samræma áhættustjórnun aðildarríkjanna vegna tolleftrilits. Ríkin hafa sett upp sameiginlegt áhættustjórnunarkerfi sem skilgreinir þau áhættusnið sem eiga að stýra eftirliti á ytri landamærum bandalagsins. Eftir sem áður getur hvert ríki þó haft sitt eigið áhættustjórnunarkerfi til viðbótar við sameiginlega kerfið.

Í Finnlandi er sérstök deild hjá ríkistollstjóra sem sinnir eftirgrennslan á landsvísu. Hún getur gefið tollumdæmunum bindandi fyrirmæli um framkvæmd eftirlits. Í slíkum tilvikum greiðir ríkistollstjórinn þann aukakostnað sem hlýst af aðgerðinni fyrir viðkomandi tollumdæmi. Finnsk tollyfirvöld geta rannsakað öll tollalagabrot til jafns við lögreglu, þ.m.t. fíkniefnasmygl. Hvort forræði rannsóknar er hjá tollyfirvöldum eða lögreglu fer eftir því hvor aðilinn fær fyrst upplýsingar sem kalla á rannsókn.

Í Noregi er eftirgrennslan sinnt af sérstökum deildum innan hvers tollembættis en ríkistollstjórinn gegnir stoðhlutverki og annast samskipti við önnur yfirvöld á þessu sviði. Norsk tollyfirvöld rannsaka tollalagabrot en þó ekki ef um fíkniefnasmygl er að ræða eða annað hegningarlagabrot. Í slíkum tilvikum er rannsókn á forræði lögreglu, líkt og hér á landi.



Bæði í Finnlandi og Noregi hafa tollyfirvöld náð samstarf við lögreglu og önnur yfirvöld um eftirgrennsan. Starfsmaður frá norska ríkistollstjóranum starfar í höfuðstöðvum norsku rannsóknarlögreglunnar (*Kriminalpolisentralen* - KRIPOS) og tekur þar þátt í eftirgrennsan og rannsóknum vegna skipulagðrar glæpastarfsemi. Hann miðlar upplýsingum til eftirgrennsanadeildar ríkistollstjórans og tollebættanna. Í Finnlandi er formlegur samstarfsvettvangur lögreglu, tollyfirvalda, landamæralögreglu og fangelsismálayfirvalda um eftirgrennsan vegna skipulagðrar glæpastarfsemi. Miðstöð þessa vettvangs er í höfuðstöðvum finnsku rannsóknarlögreglunnar (*Keskusrikospoliisi, e. Finnish Bureau of Investigation*). Þar vinna starfsmenn finnska ríkistollstjórans náð með lögreglumönnum og landamæravörðum. Á þessum vettvangi fer fram mjög umfangsmikil söfnun og greining upplýsinga og miðlun þeirra til annarra yfirvalda. Miðstöðin gefur mánaðarlega út skýrslu um stöðu skipulagðrar glæpastarfsemi í landinu og er hún send löggæsluadilum. Þar er fjallað um þróun og horfur, bæði almennt og hvað varðar einstaka glæpahópa eða brotamenn.

Í Noregi var fyrir nokkrum árum komið á fót gagnagrunni sem geymir upplýsingar um öll kaup á gjaldeyri í norskum bönkum að jafnvirði 5.000 norskra króna eða meira og allar peningafærslur til og frá Noregi. Upplýsingar eru skráðar jafnóðum inn í grunninn og varðveittar þar í fimm ár. Lögregla, skatt- og tollyfirvöld hafa aðgang að grunninum og geta leitað þar út frá margvíslegum leitarskýrðum, þ.m.t. nöfnum, tímasetningum og fjárhæðum. Norsk yfirvöld telja þennan gagnagrunn mjög öflugt tæki til eftirlits, bæði með fíkniefnaviðskiptum og annarri ólöglegri starfsemi.

## 3.4 Mat og ábendingar

### 3.4.1 Þróun áhættustjórnunar

Tollyfirvöld hafa á undanförmum árum unnið að innleiðingu áhættustjórnunar í samræmi við leiðbeiningar Alþjóðatollstofnunarinnar. Ríkisendurskoðun telur þó enn vanta nokkuð upp á að áhættustjórnun tollyfirvalda sé í fullu samræmi við þessar leiðbeiningar. Ábendingar um úrbætur, sem m.a. byggja á samanburði við finnsku og norsku tollyfirvöld, eru settar fram í trúnaðarskýrslu til yfirvalda.

### 3.4.2 Aukið samstarf um eftirgrennsan og rannsóknir

Eftirgrennsan um fíkniefnasmygl fer bæði fram hjá tollyfirvöldum og lögreglu. Mikilvægt er að þessir aðilar sameini krafta sína enn frekar en hingað til svo að tryggt sé að upplýsingar og þekking nýtist sem best. Í þessu sam-

bandi bendir Ríkisendurskoðun yfirvöldum á að kynna sér samstarf toll-yfirvalda og lögreglu í nágrannalöndunum, t.d. í Finnlandi og Noregi.

Ríkisendurskoðun leggur til að áhættugreiningardeild Tollstjórans í Reykjavík hafi fastan tengil hjá upplýsinga- og greiningarmiðstöð RLS. Þar taki hann þátt í eftirgrensulan og rannsóknnum lögreglu og miðli upplýsingum sem gildi hafa fyrir tollefirlit og áhættustjórnun aftur til deildarinnar. Þess má geta að eftir að vinna við þessa úttekt hófst óskaði ríkislögreglustjóri eftir viðræðum við Tollstjórnann í Reykjavík um möguleika þess að tengiliður frá þeim síðarnefnda komi til starfa í miðstöðinni.

Einnig er lagt til að tollgæslan í Reykjavík og fíkniefnadeild LRH auki samráð og upplýsingaskipti sín á milli. Í því sambandi telur Ríkisendurskoðun að embættin ættu m.a. að skiptast á starfsmönnum tímabundið.

### **3.4.3 Aðgangur áhættugreiningardeildar að málaskrá lögreglu**

Tollstjórinn í Reykjavík hefur farið þess á leit við ríkislögreglustjóra að yfirmaður áhættugreiningardeildar fái aðgang að málaskrá lögreglu. Ríkisendurskoðun telur að allir starfsmenn áhættugreiningardeildar Tollstjórans í Reykjavík ættu að hafa skilgreindan leitaradgang að málaskránni, líkt og fíkniefnadeild tollgæslunnar á Suðurnesjum hefur (sjá 4.2.2). Lagt er til að ákvæðum reglugerðar um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu<sup>26</sup> verði breytt þannig að skýrt verði kveðið á um aðgang fyrrgreindra starfseininga tollyfirvalda að þessum upplýsingum.

### **3.4.4 Gagnagrunnur um gjaldeyriskaup og fjármagnsfærslur**

Loks leggur Ríkisendurskoðun til að yfirvöld kanni til hlítar möguleika á því að koma á fót gagnagrunni fyrir gjaldeyriskaup og fjármagnsfærslur milli landa, líkt og norsk yfirvöld hafa gert. Eðlilegt væri að bæði lögreglu- og tollyfirvöld hefðu aðgang að slíkum grunni. Meðal annars verði kannað að hvaða marki slíkur grunnur samrýmist lagareglum um persónuvernd.

---

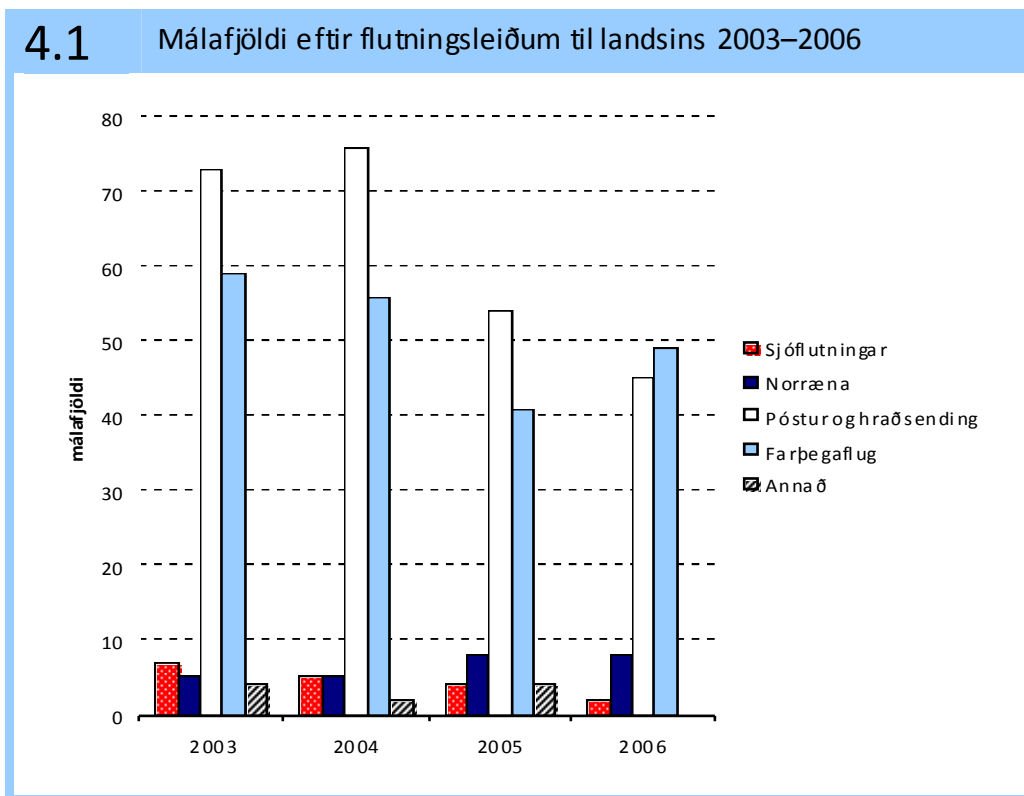
<sup>26</sup> Reglugerð nr. 322/2001, sjá einkum 6. gr.

## 4 Viðbúnaður og framkvæmd

Á árunum 2003-2006 lögðu yfirvöld hald á um 180 kg af kannabisefnum, amfetamíni og kókaíni sem reynt var að smygla til landsins eftir ýmsum leiðum. Flest málin tengdust póstflutningum en stærstur hluti magnsins var haldlagður í fáum sendingum sem faldar voru í bílum og farmi skipa. Tollverðir og fíkniefnahundar eru fleiri hér en í nágrannalöndunum ef miðað er við íbúafjölda. Ríkisendurskoðun telur þó að herða þurfi eftirlit með tilteknum flutningsleiðum og bæta samræmi í tollgæslu með því að fela Tollstjóranum í Reykjavík boðvald á landsvísu á því sviði. Einnig þarf að auka samvinnu milli LRH og Tollstjórans um nýtingu fíkniefnahunda, bæta kostnaðargreiningu eftirlitsins og kynna afrakstur þess betur fyrir almenningi.

### 4.1 Smyglleiðir

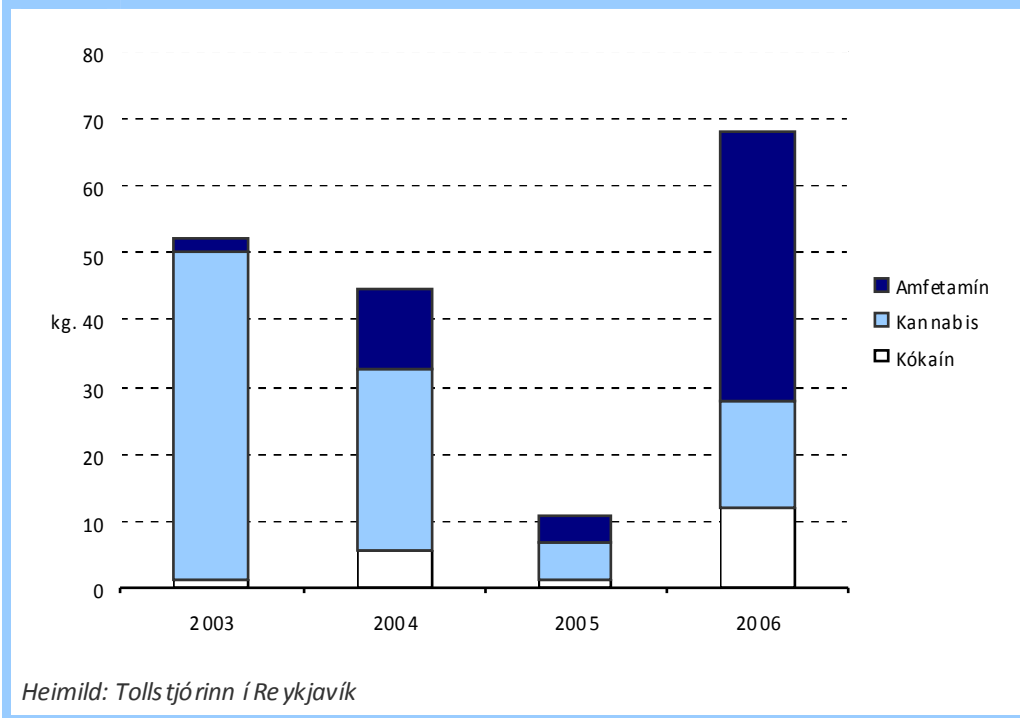
Fíkniefnum hefur verið smyglað hingað til lands eftir ýmsum leiðum. Langflest smyglmál hafa komið upp í tengslum við póstflutninga og farþegaflug en þó hefur málum af þessu tagi fækkað síðustu ár, sbr. mynd 4.1.



Á árunum 2003–2006 komu íslensk yfirvöld upp um samtals 493 tilraunir til að smygla fíkniefnum til landsins. Athygli vekur að árlegum tilraunum fækkaði úr 144 í 104, þ.e. um 28%, frá 2003 til 2006. Ekki er auðvelt að skýra þá þróun en því er m.a. haldið fram að aðferðir smyglara hafi breyst á tímabilinu og nýjar smygleiðir komið til sögunnar.

Fíkniefnasendingar með pósti eða farþegaflugi geyma tiltölulega lítið magn miðað við sendingar sem berast eftir öðrum leiðum. Vegna þessa haldast mála fjöldi og magn haldlagðra efna ekki nauðsynlega í hendur, sbr. ramma 4.2. Miklar breytingar hafa orðið á undanförunum árum á tegundum fíkniefna sem tollyfirvöld leggja hald á. Kannabisefni voru áður langstærstur hluti þeirra en hlutfall amfetamíns og kókaíns hefur vaxið síðustu ár og árið 2006 var svo komið að tæplega þrefalt meira magn var tekið af amfetamíni en kannabisefnum. Ástæða þess að nú er lagt hald á minna magn kannabisefna en áður er m.a. talin vera sú að ræktun kannabisplantna innanlands sé orðin það umfangsmikil að hún anni að miklu leyti eftirspurn á markaðnum.

#### 4.2 Magn helstu haldlagðra fíkniefna 2003–2006<sup>27</sup>

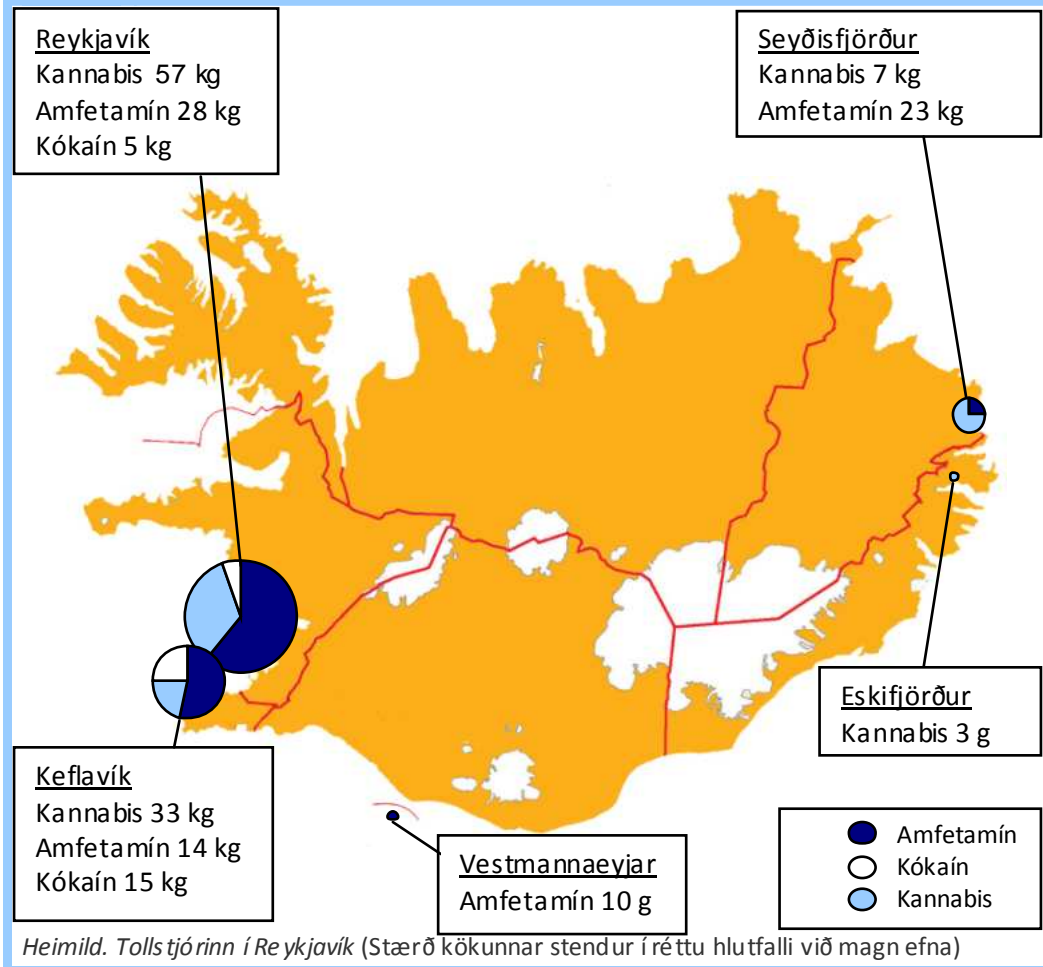


Fátítt er að komist upp um fíkniefnasmygl annars staðar en í Reykjavík, á Keflavíkurflugvelli eða Seyðisfirði. Það gerðist þó þrisvar á tímabilinu 2003–2007 þegar minniháttar fíkniefnamál komu upp á Eskifirði og í Vestmanna-

<sup>27</sup> Myndin sýnir einungis haldlagt magn kannabis, amfetamíns (þ.m.t. metamfetamíns) og kókaíns. LSD og helsæla (*axtæ*) eru hér undanskilin.

eyjum. Þess má þó geta að í september 2007 var lagt hald á mjög mikið magn fíkniefna í seglskútu á Fáskrúðsfirði, m.a. um 25 kg af amfetamíni.<sup>28</sup>

#### 4.3 Haldlögð fíkniefni á landamærum 2003–2006 eftir tollumdæmum



## 4.2 Viðbúnaður tollfirvalda

Samtals störfuðu 110 tollverðir við tollgæslu á landinu árið 2006, þar af um helmingur hjá Tollstjóranum í Reykjavík, 49 hjá Tollstjóranum á Suðurnesjum og afgangurinn dreifðist um landið. Allir tollverðir þurfa að ljúka tveggja anna tollvarðanami frá Tollskóla ríkisins. Inni í heildartölunni eru starfsmenn áhættugreiningardeildar Tollstjórans í Reykjavík sem sinna að vissu leyti eftirliti á öllu landinu (sjá 3.2.1).

Erfitt er að áætla hvernig stöðugildi í tollgæslu skiptast eftir flutningsleiðum enda þurfa tollverðir oft að sinna eftirliti með mörgum leiðum á degi

<sup>28</sup> Sjá einnig viðauka III.

hverjum. Rammi 4.4 sýnir þessa skiptingu mjög gróft áætlaða og byggist á upplýsingum frá tollstjórum.<sup>29</sup>

#### 4.4 Stöðugildi í tollgæslu 2006 eftir flutningsleiðum

	Fjöldi	Hlutfall
<b>Sjóflutningar</b>	19,5	17,8%
<b>Flugfarþegar</b>	36	32,5%
<b>Ferjur</b>	2	1,85%
<b>Póstflutningar</b>	8	7,4%
<b>Hraðsendingar</b>	7	6,5%
<b>Flugfrakt</b>	17	15,3%
<b>Skip</b>	20,5	18,6%
<b>Samtals</b>	<b>110</b>	<b>100%</b>

Ætla má að kostnaður vegna tollgæslu á landinu öllu hafi numið um 900 m.kr. á árinu 2006.<sup>30</sup> Fíkniefnaeftirlit er aðeins einn þáttur tollgæslu og vandasamt að reikna nákvæmlega út kostnað vegna hans. Tollembættin hafa hingað til ekki sérgreint þennan kostnað.

Tollyfirvöld eiga nú 6 fíkniefnahunda og mun einn bætast við á næstunni. Tollstjórinn í Reykjavík á 2 hunda en Tollstjórinn á Suðurnesjum 4. Hundarnir eru þjálfaðir eftir fyrirkomulagi sem norsk tollyfirvöld hafa þróað og byggist m.a. á ströngum prófum sem hundarnir þurfa reglulega að gangast undir. Þess má geta að lögreglufyrirvöld í landinu eiga nú samtals 10 fíkniefnahunda.<sup>31</sup> Þeir eru þjálfaðir samkvæmt sama fyrirkomulagi og hundar tollgæslunnar (norska kerfinu).

Tollyfirvöld eiga ýmsan tækjabúnað sem að gagni kemur við fíkniefnaeftirlit, t.d. nokkur mismunandi gegnumlýsingartæki (e. *scanner*) og speglunarbúnað (e. *scope*). Einnig má nefna að Tollstjórinn á Suðurnesjum hefur tæki sem nemur allt niður í örsmáar agnir af fíkniefnum á húð eða fatnaði.

Tollstjórinn í Reykjavík veitir öðrum embættum ýmsa aðstoð við fíkniefnaeftirlit. Sem dæmi má nefna að árið 2006 fór svokölluð aðgerðaeining Tollstjórans í Reykjavík, sem telur alls 8 manns og sinnir sérstökum

<sup>29</sup> Öllum störfum hjá Tollstjóranum í Reykjavík sem með beinum hætti tengjast tollgæslu en þó ekki tilteknum flutningsleiðum (s.s. í áhættugreiningardeild, hjá yfirstjórn og á skrifstofu) var dreift milli flutningsleiða í samræmi við fjölda stöðugilda við beint eftirlit.

<sup>30</sup> Samkvæmt útreikningi Ríkisendurskoðunar. Gert er ráð fyrir að heildarkostnaður við hvert stöðugildi hafi numið um 8,4 m.kr. að meðaltali. Á þeim stöðum þar sem tollverðir sinna öðrum verkefnum samhliða tollgæslu (víða á landsbyggðinni) er miðað við að tollgæsla sé 70% af starfinu.

<sup>31</sup> Ath. hundar sýslumannanna á Akureyri, Reyðarfirði og Seyðisfirði sinna bæði lögreglu- og tollgæsluverkefnum enda eru embættin bæði lögreglu- og tollembætti.

eftirlitsverkefnum, um 15–20 sinnum og aðstoðaði við eftirlit utan Suðvesturlandsumdæmis.

#### 4.2.1 Vöruflutningar

Umfang vöruflutninga hingað til lands hefur vaxið gífurlega á síðustu árum, t.d. um þriðjung milli árána 2003 og 2006 ef miðað er við þyngd. Á árinu 2006 var umfangið langmest í Suðvesturlandsumdæmi, hvort sem horft er til fjölda aðflutningsskýrsla (sendinga) eða þyngdar innflutnings, sbr. mynd 4.5. Fjöldi aðflutningsskýrsla var næstmestur í Reykjanesumdæmi en þyngd næstmest í Austurlandsumdæmi syðra og skýrist það einkum af stóriðjuframkvæmdum á Austurlandi.

#### 4.5 Afgreidd tollskjöl og þyngd sendinga eftir tollumdæmum 2006

	Fjöldi	Hlutfall (%)	Þyngd (millj. tonn)	Hlutfall (%)
Suðvesturlandsumdæmi	316.383	68,50	3.245	77,54
Vestfjarðumdæmi	209	0,05	17,5	0,42
Norðurlandsumdæmi	5.523	1,20	77,5	1,85
Austurlandsumdæmi syðra	3.402	0,70	588,4	14,06
Austurlandsumdæmi nyrðra	2.693	0,60	17,5	0,42
Suðurlandsumdæmi	2.244	0,50	43,5	1,04
Vestmannaeyjumdæmi	318	0,10	23,5	0,56
Reykjanesumdæmi	130.976	28,40	171,8	4,11
<b>Allir afgreiðslutaðir</b>	<b>461.748</b>	<b>100</b>	<b>4.187,7</b>	<b>100</b>

#### Sjóflutningar

Nær öllum vörum sem fluttar eru sjóleiðina til Íslands er skipað upp í Reykjavíkurbær (Sundahöfn).<sup>32</sup> Tollverðir vöruskoðunardeildar Tollstjórans í Reykjavík í 6 stöðugildum sinna þar reglulegu tolleftriliti en aðgerðaeining annast sérstakar aðgerðir. Hundur er daglega notaður til eftirlits.

Tollstjórinn í Reykjavík hefur ákveðið að kaupa tæki sem getur gegnumlýst heila gáma eða bifreiðar og er áætlað að það verði tekið í notkun á árinu 2008. Tækið verður færanlegt og því verður hægt að nota það til eftirlits hvar sem er á landinu. Tilkoma þess mun skapa möguleika á mun skilvirkara eftirliti með sjóflutningum, þ.e. unnt verður að skoða innihald mun fleiri gáma en með núverandi aðferðum.

<sup>32</sup> Umfang sjóflutninga er venjulega mælt í fjölda svokallaðra gámaeininga (TEU) en hver slík eining samsvarar 40 feta gámi. Ekki liggja fyrir upplýsingar um heildarfjölda gámaeininga og dreifingu þeirra milli tollumdæma á því tímabili sem hér um ræðir

## Flugfrakt og hraðsendingar

Umfang flugfraktar hefur aukist mjög mikið á undanförunum árum og fer hún nánast öll um Keflavíkurflugvöll, t.d. 99,6% árið 2006. Það ár voru um 25 þúsund tonn flutt inn um íslenska flugvelli. Fraktdeild Tollstjórans á Suðurnesjum tollskoðar flugfrakt en hún hefur 17 stöðugildi tollvarða. Skoðunin fer fram í tollvörugeymslu sem fyrirtækin reka á flugvallarsvæðinu og eru fíkniefnahundar notaðir við eftirlit.

Hraðsendingum hefur fjölgað verulega á undanförunum árum, voru rúmlega 118 þúsund árið 2001 en 177 þúsund árið 2006. Hraðsendingarfyrirtæki sem bjóða þjónustu hér á landi eru 6. Afgreiðslustaðir og tollvörugeymslur þeirra eru á Keflavíkurflugvelli, í Hafnarfirði og Reykjavík. Sendingar þeirra fyrirtækja sem hafa starfsstöðvar utan Keflavíkurflugvallar eru fluttar í innsiglið-um bílum frá velli og er einungis tollvörðum heimilt að rjúfa innsiglið. Á síðasta ári má ætla að um 7 stöðugildi tollvarða hafi haft eftirlit með hraðsendingum á landinu. Gegnumlýsingartæki og hundar eru notuð við eftirlitið.

## 4.2.2 Farþegaflutningar

### Flugfarþegar

Langflestir flugfarþegar koma til landsins um Keflavíkurflugvöll. Aðrir millilandaflugvellir eru í Reykjavík, á Akureyri og Egilsstöðum.

Flugfarþegum hefur fjölgað stöðugt síðustu ár. Árið 2003 komu um 800 þúsund farþegar um Keflavíkurflugvöll en rúmlega 1,1 milljón árið 2006. Farþegum hefur einnig fjölgað á öðrum alþjóðaflugvöllum, sbr. mynd 4.6.

## 4.6 Komu farþega um íslenska alþjóða flugvelli 1996–2006

	2003	2004	2005	2006
<b>Keflavík</b>	795.736	964.833	1.064.131	1.154.474
<b>Reykjavík</b>	12.980	9.650	12.211	17.373
<b>Akureyri</b>	4.650	1.209	2.789	6.307
<b>Egilsstaðir</b>	761	451	2.587	8.858
<b>Alls</b>	<b>814.127</b>	<b>976.143</b>	<b>1.081.718</b>	<b>1.187.012</b>

Heimild: Flugstöðir

Samtals eru stöðugildi tollvarða sem hafa eftirlit með farþegum á Keflavíkurflugvelli um 28, þar af sinna 13 tollverðir eingöngu fíkniefnaeftirliti í sérstakri fíkniefnadeild. Hundar og gegnumlýsingartæki eru daglega notuð við leit og auk þess tæki sem getur numið allt niður í smæstu agnir af fíkniefnum á fatnaði eða húð. Ítarleg líkamsleit er gerð á farþegum þegar grunur vaknar um að þeir beri fíkniefni með sér til landsins. Dæmi eru um að starfsmenn



vallarins hafi tekið þátt í fíkniefnasmygli. Hundur er notaður af og til við leit á þeim.

Hundar og gegnumlýsingartæki eru einnig notuð við eftirlit á Reykjavíkurflugvelli Akureyrarflugvelli og Egilsstaðaflugvelli.

### Sjófarþegar

Aðeins ein farþegaferja, Norræna, siglir reglulega til Íslands með viðkomu á Seyðisfirði. Komufarþegum hennar hefur fjölgað gífurlega síðustu ár. Þeir voru um 8.700 árið 2002 en 16.500 árið 2006.<sup>33</sup> Tolleftirlit vegna siglinga hennar hefur verið hert verulega síðustu ár og eru hundar nær ávallt notaðir við það. Aðstaða til skoðunar á bifreiðum er hins vegar ófullkomin og ekkert gegnumlýsingartæki. Nýr, færanlegur gámaskanni Tollstjórans í Reykjavík mun hins vegar að hluta til nýtast við eftirlit með bifreiðum úr Norrænu.

Árið 2006 komu alls 74 skemmtiferðaskip til Reykjavíkur með samtals um 55.000 farþega. Þau voru tollafgreidd í fyrstu viðkomuhöfn sinni á Íslandi sem var utan Reykjavíkur í öllum tilvikum. Áhafna- og farþegalistar eru skimaðir og hundar notaðir við eftirlit með þessum hópum.

### 4.2.3 Póstflutningar

Allur póstur til landsins fer um Póstmiðstöðina á Stórhöfða. Þar eru nú 6 stöðugildi tollvarða. Umfang póstflutninga hefur haldist nokkuð stöðugt síðastliðinn áratug, kringum 1,5 tonn á ári. Póstur kemur til landsins með flugi og er innsiglaður við komuna. Innsigli eru síðan rofin af tollvörðum í Póstmiðstöðinni á Stórhöfða. Tollverðir og hundar leita í öllum pósti og grunsamleg bréf eru gegnumlýst og opnuð ef þurfa þykir. Tollverðir hafa aðgang að tölvukerfi Íslandspósts og gegnumlýsingarbúnaði fyrir bréf og böggla. Öflugt myndavélakerfi er á svæðinu á vegum Íslandspósts og eru upptökur varðveittar.

### 4.2.4 Komur skipa og flugvéla

Komum skipa hingað til lands fækkaði nokkuð milli árána 2003 og 2006 en meira en helmingur þeirra var tollafgreiddur í Suðvesturlandsumdæmi. Ekki liggja fyrir upplýsingar um í hve mörgum tilvikum fíkniefnahundur var notaður við tolleftirlit. Þess má geta að tölur eiga við um alla skipaumferð erlendis frá, allt frá smæstu skútum og bátum til fraktskipa og skemmtiferðaskipa. Þá ber að geta þess að misbrestur hefur verið á því að öll skip tilkynni komu sína til hafnar. Komur skipa í íslenskar hafnir kunna því að vera fleiri en þessar tölur gefa til kynna.

<sup>33</sup> Skv. upplýsingum frá Austfari.

Aðgerðaeining Tollstjórans í Reykjavík (8 stöðugildi) sér um skipaleit í Suðvesturlandsumdæmi. Úti á landi sinna tollverðir á hverjum stað slíku eftirliti.

#### 4.7 Tollafgreiðslur skipa eftir tollumdæmum 2003–2006

	2003	2004	2005	2006
Suðvesturlandsumdæmi	947	1017	998	960
Vestfjarðumdæmi	46	26	33	19
Norðurlandsumdæmi	159	137	96	106
Austurlandsumdæmi syðra	90	117	141	101
Austurlandsumdæmi nyrðra	331	229	359	294
Suðurlandsumdæmi	41	9	15	24
Vestmannaeyjumdæmi	83	64	99	75
Reykjanesumdæmi	122	99	31	83
Alls	1819	1698	1772	1662

Heimild: Tollstjórnin í Reykjavík

Á árinu 2006 lentu um 1.500 einkaflugvélar, fraktflugvélar og aðrar vélar sem ekki voru í áætlunarflugi á Reykjavíkflugvelli og um 4.000 á Keflavíkflugvelli. Tollgæslan fær yfirleitt upplýsingar um komur slíkra flugvéla með mjög skömnum fyrirvara en tollvörður mætir ávallt á staðinn, jafnvel þótt flugvél tilkynni komu sína um miðja nótt. Ekki liggja fyrir upplýsingar um í hve mörgum tilvikum hundur var notaður til eftirlits í þessum flugvélum á umræddu tímabili.

Þurfi flugvél sem kemur að utan af einhverjum ástæðum að lenda á flugvelli sem ekki er skilgreindur sem millilandaflugvöllur þarf hún sérstakt leyfi frá Flugmálastjórn Íslands og er það aðeins veitt í undantekningartilvikum.<sup>34</sup> Áður þurftu flugvélar ekki slíkt leyfi og má geta þess að árið 2005 lentu 6 flugvélar í Vestmannaeyjum sem voru að koma beint að utan og 17 á Ísafirði. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hvernig þessar vélar voru tollafgreiddar eða hversu oft fíkniefnahundur var notaður.

### 4.3 Samanburður við nágrannalönd

Erfitt er að nálgast samanburðarhæfar tölur til að bera saman tolleftirlit milli landa. Samanburður er einnig vandasamur vegna mismunandi landfræðilegra og annars konar aðstæðna. Mörg nágrannalönd Íslands þurfa t.d. að hafa eftirlit með flutningsleiðum sem ekki eru fyrir hendi hér vegna legu landsins. Þá eiga flest þeirra aðild að ESB sem þýðir að þau hafa minna eftirlit með innflutningi frá löndum sambandsins en öðrum löndum.

<sup>34</sup> Sbr. reglugerð nr. 464/2007.

Ísland kemur mjög vel út þegar fjöldi tollvarða, hunda og gámaskanna miðað við íbúafjölda er borinn saman við Finnland og Noreg.<sup>35</sup>

4.8 Samanburður á viðbúnaði tollgæslu miðað við íbúafjölda						
	Stöðugildi tollyfir- valda <sup>36</sup>	Íbúar (þús.) á hvert stöðugildi	Fíkniefna- leitar- hundar <sup>37</sup>	Íbúar (þús.) á hvern hund	Gáma- skannar <sup>38</sup>	Íbúar (þús.) á hvern skanna
Ísland	209	1,4	8	39	1	308
Noregur	1.823	2,6	35	134	2	2.341
Finnland	2.562	2,1	44	120	3	1.759

Viðbúnaður tollyfirvalda á Keflavíkurflugvelli er mun meiri en á stærstu millilandaflugvöllum Norðurlandanna en svipaður og á flugvöllum í Vínborg og Hamborg.

4.9 Samanburður á viðbúnaði tollyfirvalda á helstu flugvöllum <sup>39</sup>			
	Stöðugildi tollvarða	Heildarfjöldi farþega (millj.)	Farþegar (þús.) á hvern tollvörð
Ísland, Keflavík	28	2	71
Noregur, Gardermoen	50	9,3	186
Finnland, Vantaa	35	9,2	263
Danmörk, Kastrup	41	22	537
Svíþjóð, Arlanda	60	6,1	102
Austurríki, Vínborg	192	16,9	88
Þýskaland, Hamborg	170	11	65
<b>Meðaltal</b>			<b>187</b>

Ef viðbúnaður vegna flugfraktar á Vantaa-flugvelli í Helsinki er borinn saman við Keflavíkurflugvöll kemur líka í ljós að fjöldi tollvarða og fíkniefnahunda er meiri á þeim síðarnefnda miðað við umfangið. Einnig leiðir samanburður í ljós að viðbúnaður í Póstmíðstöðinni á Stórhöfða er meiri miðað við magn pósts en í póstafréttu Vantaa-flugvallar.

Þess má geta að í Finnlandi eru notaðar myndavélar og ratsjár til eftirlits með ströndum. Við eftirlit með bílaumferð til landsins notar finnska tollgæslan

<sup>35</sup> Einnig er hugsanlegt að bera saman viðbúnað tollgæslu miðað við umfang inn- og útflutnings en ekki reyndist unnt að afla talna um það fyrir nágrannalöndin.

<sup>36</sup> Þessar tölur endurspeglar heildarfjölda þeirra sem starfa við tollamál í löndunum þremur, ekki einungis við tollgæslu eða eftirlit.

<sup>37</sup> Ath. að hundar lögreglunnar á Akureyri og Seyðisfirði eru hér taldir með hundum tollyfirvalda.

<sup>38</sup> Ath. gámस्कanninn verður ekki tekinn í notkun fyrr en haustið 2008.

<sup>39</sup> Tölur frá Íslandi og Finnlandi eru frá 2006 en tölur frá öðrum löndum eru frá 2005.

myndavélakerfi<sup>40</sup> til að greina skráningarnúmer bifreiða og ber sjálfvirkur tölvubúnaður þau saman við númer í gagnagrunni um eftirlýstar bifreiðar eða þær sem vitað er að tengjast brotastarfsemi. Þar er líka notast við innrauðar myndavélar sem geta „séð“ í myrkri til eftirlits með hafnarsvæðum.

## 4.4 Mat og ábendingar

### 4.4.1 Viðbúnaður og framkvæmd eftirlits

Fjöldi tollvarða og fíkniefnahunda miðað við íbúafjölda er mikill hér á landi miðað við nágrannalöndin. Viðbúnaður vegna fíkniefnasmygls er því að sumu leyti meiri hér en víða annars staðar. Þrátt fyrir þetta blasir við að fíkniefnum er smyglað hingað til lands enda er talið erfitt ef ekki ómögulegt að koma með öllu í veg fyrir það.

Að mati Ríkisendurskoðunar eru íslensk stjórnvöld sér vel meðvitandi um þá hættu sem hér er á fíkniefnasmygli og hvaða leiðir smyglarar hafa til að koma efnunum inn í landið. Miðað við núverandi skiptingu stöðugilda í tollgæslu og fíkniefnahunda er ljóst að mikil áhersla hefur verið lögð á eftirlit með flugfarþegum. Fjöldi fíkniefnamála á Keflavíkurflugvelli ber að dómi Ríkisendurskoðunar vott um að eftirlit þar er mjög öflugt. Eftirlit með póstflutningum er einnig öflugt sem og eftirlit með flugfrakt og hraðsendingum á Keflavíkurflugvelli.

Ríkisendurskoðun telur hins vegar að gera þurfi tilteknar ráðstafanir til að herða eftirlit með öðrum flutningsleiðum. Ábendingar hér að lútandi eru settar fram í trúnaðarskýrslu til yfirvalda.

### 4.4.2 Samræmd tollgæsla á landsvísu

Öflugt fíkniefnaeftirlit byggist á því að tollverðir hafi góðar upplýsingar um áhættu og nýti þær á réttan hátt við eftirlit. Ríkisendurskoðun telur að tryggja þurfi að tollverðir hvar sem er á landinu hagi eftirliti sínu ávallt í samræmi við áhættumat Tollstjórans í Reykjavík.

Eftirgrennslanadeild finnska ríkistollstjórans getur gefið tollumdæmunum bindandi fyrirmæli um framkvæmd eftirlits þó umdæmin hafi að öðru leyti allmikið sjálfstæði (sjá 3.3.2). Að mati finnskra tolyfirvalda stuðlar þetta fyrirkomulag að skilvirku og árangursríku eftirliti.

Ríkisendurskoðun telur að stjórnvöld eigi að kanna til hlítar möguleika á því að veita Tollstjóranum í Reykjavík formlegt boðvald á landsvísu á sviði toll-

---

<sup>40</sup> *Licence plate recognition system* – LIPRO.

gæslu. Samkvæmt nágildandi tollalögum getur embættið tekið að sér stjórn einstakra verkefna sem krefjast þátttöku starfsmanna tollstjóra úr fleiri en einu umdæmi. Þessi heimild er þó háð samþykki ráðherra. Ríkisendurskoðun telur að embættið ætti að hafa sjálfstæða valdheimild, þ.e. óháða samþykki ráðherra, til að mæla fyrir um framkvæmd tolleftirlits á landsvísu. Breyting af þessu tagi myndi stuðla að markvissara og samræmdara fíkniefnaeftirliti á landamærum ríkisins (sjá einnig um fjöllum um skipulag tollamála í 5.4.1)

Í könnun Ríkisendurskoðunar meðal tollstjóra á landsbyggðinni komu fram óskir um aukid upplýsingaflæði frá áhættugreiningardeild til embættanna. Embættin voru þó öll sammála um að Tollstjórinn í Reykjavík veitti þeim fullnægjandi aðstoð og stuðning við fíkniefnaeftirlit þegar á þyrfti að halda.

#### 4.4.3 Nýting fíkniefnahunda á höfuðborgarsvæðinu

Tollstjórinn í Reykjavík á nú 2 fíkniefnahunda og ráðgert er að bæta þeim þriðja við á næstunni. Hundarnir þurfa að sinna mjög umfangsmiklu eftirliti og eru oft að störfum marga klukkutíma á dag. Við þetta bætist að fíkniefna-deild LRH hefur fengið hunda tollgæslunnar lánaða til fíkniefnaleitar. LRH á nú 4 fíkniefnahunda og fer hver þeirra að jafnaði 2-3 sinnum á dag í útkall. Líklega er vinnuálag meira á hundum tollgæslunnar en lögreglunnar.

Ríkisendurskoðun telur að Tollstjórinn í Reykjavík og LRH þurfi að leita sameiginlegra leiða til að jafna og bæta nýtingu á hundum embættanna. Allir þessir hundar eru nú þjálfaðir samkvæmt sama kerfinu og eiga að uppfylla sömu kröfur. Ríkisendurskoðun telur því að nýta eigi hunda lögreglunnar við tolleftirlit þegar þeir eru ekki að sinna lögregluverkefnum. Með því móti mætti herða mjög eftirlit með innflutningi á höfuðborgarsvæðinu og jafnvel víðar. Þess má geta að í viðhorfskönnun Ríkisendurskoðunar meðal tollstjóra á landsbyggðinni kom fram að flestir þeirra telja sig hafa fullnægjandi aðgang að fíkniefnahundum.

#### 4.4.4 Kostnaðargreining

Erfitt er að áætla kostnað vegna fíkniefnaeftirlits á landamærum. Ríkisendurskoðun leggur til að yfirvöld finni leið til að reikna út þennan kostnað, bæði hjá hverri stofnun fyrir sig og í heild. Slíkt mat er eðlilegur liður í heildarmati á starfsemi og árangri hennar. Æskilegt er að upplýsingar um alla þessa þætti séu birtar opinberlega, að svo miklu leyti sem það er unnt, til að Alþingi og almenningur geti haft eðlilegt eftirlit með þessari starfsemi.

#### 4.4.5 Upplýsingamiðlun til almennings

Að mati Ríkisendurskoðunar þurfa tollyfirvöld að leitast við að upplýsa almenning betur um afrakstur fíkniefnaeftirlits á landamærum. Slík upplýsinga-

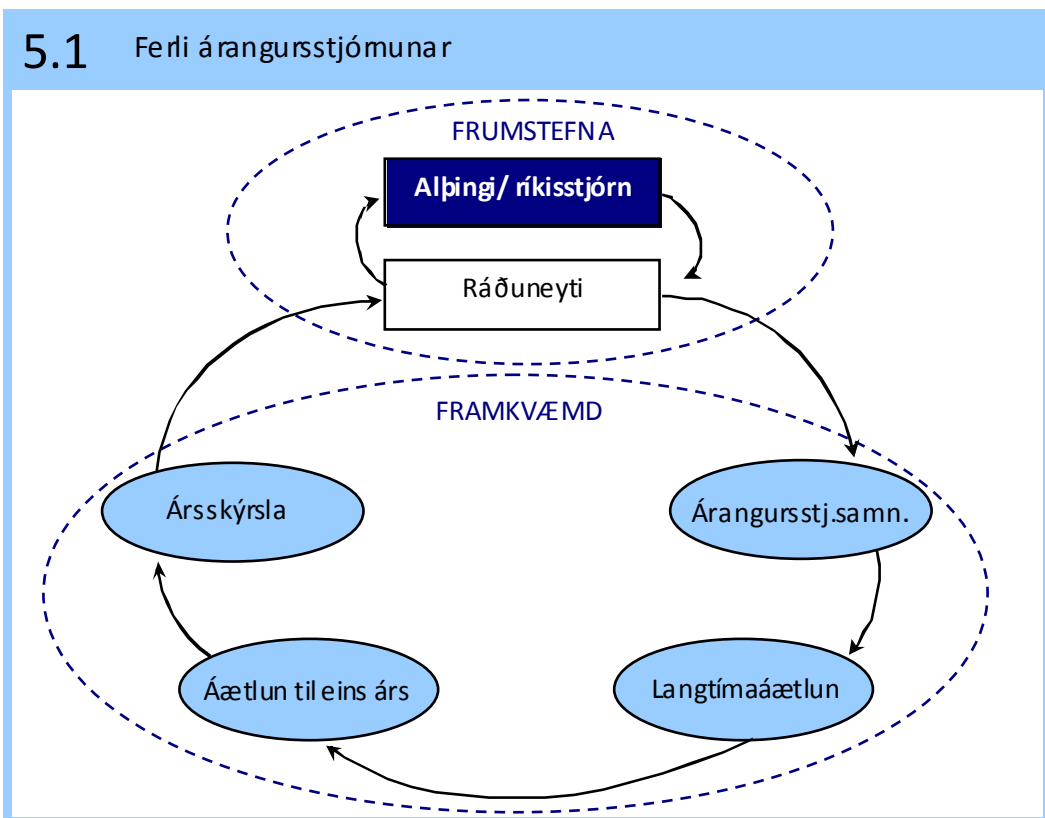
miðlun virkar sem forvörn og getur þannig minnkað hættu á smygli. Í þessu sambandi má nefna að töllyfirvöld í Noregi halda blaðamannafundi tvisvar á ári og kynna fjölmiðlum m.a. tölur um haldlagningar.

## 5 Mat á árangri

Tollyfirvöld þurfa að móta stefnu um tollgæslu og þróa aðferðir til að mæla árangur hennar, þ.m.t. fíkniefnaeftirlits. Mikilvægt er að árangursmælingar lúti að þáttum sem yfirvöld geta raunverulega haft áhrif á, s.s. fjölda skoðana, hittni eftirlitsins og áhrifum þess á framboð fíkniefna í íslensku samfélagi. Þá telur Ríkisendurskoðun að yfirvöld eigi að kanna möguleika á því að móta heildstæða stefnu um fíkniefnamál sem bæði taki til aðgerða til að hefta framboð efnanna og spurn eftir þeim.

### 5.1 Árangursstjórnun tollyfirvalda

Meira en áratugur er nú liðinn frá því að innleiðing árangursstjórnunar hófst hjá ríkinu. Aðferðin byggist á því að stjórnvöld setji sér markmið í tilteknum málum, ákveði leiðir til að ná þeim og meti reglulega hvernig miðar í þá átt. Fyrsta skrefið felst í því að Alþingi og ráðuneyti móti frumstefnu í einstökum málaflokkum en síðan eiga ráðherrar að gera árangursstjórnunarsamninga við undirstofnanir sínar á grundvelli þeirrar stefnu.



Í árangursstjórnunarsamningi á m.a. að koma fram hver séu verkefni stofnunar, meginmarkmið hennar og helstu leiðir að þeim. Stofnanir eiga síðan sjálfar að útfæra þessi atriði nánar í áætlunum, bæði til lengri og skemmrí tíma. Í langtímaáætlunum, sem venjulega ná til 3–4 ára, eiga að koma fram mælanleg starfsmarkmið fyrir tímabilið og í ársáætlunum á að skilgreina þau frekar. Stofnanir eiga einnig að miðla upplýsingum um hversu vel þeim gengur að ná markmiðum sínum til að ráðuneyti og Alþingi geti metið hversu vel frumstefnan gengur fram á hverjum tíma.<sup>41</sup>

Ekki hefur verið mótuð frumstefna hér á landi á sviði tollamála fyrir utan almenn markmið sem leiða má af lögum og reglugerðum. Fjármálaráðherra hefur ekki heldur gert árangursstjórnunarsamning við önnur tollembætti en Tollstjóran í Reykjavík. Ástæðan er m.a. sú að yfirmenn annarra tollembætta, þ.e. sýslumenn, heyra formlega undir dómsmálaráðherra.

Núgildandi árangursstjórnunarsamningur fjármálaráðherra og Tollstjórans í Reykjavík er frá árinu 2001. Hann kveður m.a. á um að embættið skuli leggja fram stefnumótandi áætlun til fimm ára sem skuli nánar útfærð í áætlun hvers árs. Bæði langtíma- og ársáætlanir eiga að innihalda skýr markmið fyrir starfseminna, tilgreina leiðir að þeim og hvernig mæla skuli árangur. Embættið á síðan að birta samanburð markmiða og árangurs í ársskýrslum. Undanfarin ár hefur embættið unnið að þróun starfsmarkmiða og árangursmælinga í samræmi við samninginn. Eins og málum er nú háttað eru árlega sett markmið um fjölda tollskoðana samkvæmt verkbeiðnum áhættugreiningardeildar og hlutfall þeirra sem leiða í ljós lögbrot, þ.e. hittni (sbr. 3.1). Samanburður á markmiðum og útkomu er birtur í ársskýrslu embættisins.

## 5.2 Árangursstjórnun í nágrannalöndunum

Í flestum nágrannalöndunum móta tollyfirvöld frumstefnu í tollamálum til nokkurra ára í senn, m.a. um fíkniefnaeftirlit. Í Finnlandi og Noregi ber ríkisstollstjóri ábyrgð á framkvæmd stefnunnar á landsvísu og útfærslu hennar í tollumdæmunum. Í mörgum Evrópulöndum móta stjórnvöld einnig heildstæða stefnu í fíkniefnamálum sem tekur bæði til aðgerða til að hefta framboð slíkra efna og spurn eftir þeim.<sup>42</sup> Yfirleitt er framkvæmd stefnunnar, þ. á m. samhæfing þeirra yfirvalda sem tengjast henni, í höndum miðlegrar stofnunar eða skrifstofu en mismunandi er undir hvaða ráðuneyti hún heyrir.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Sjá t.d. *Árangursstjórnun í ríkisrekstri. Handbók*. Fjármálaráðuneytið 2004.

<sup>42</sup> Sjá viðauka V um fíkniefnastefnu (e. *national drug policy*) Írlands, Finnlands og Noregs.

<sup>43</sup> Sjá *Strategies and Coordination in the Field of Drugs in the European Union. A Descriptive review*. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA) 2002.



Tollyfirvöld í nágrannalöndunum nota ýmsa mælikvarða við að meta árangur tollgæslu. Norski ríkistollstjórinn setur sér t.d. árlega markmið um annars vegar heildarfjölda tollskoðana og hins vegar hlutfall uppgötvaðra brota þar af, þ.e. hittni (n. *treffprosent*). Árið 2007 er stefnt að því að hittni tollskoðana verði 10% á farartækjum, 4% á vörusendingum og 13,6% á farþegum. Sænsk tolyfirvöld hafa einnig reiknað út hvað haldlagningar fíkniefna spara samfélaginu mikinn kostnað í heilbrigðis- og réttarvörslukerfinu (s. *sambällsnyttá*) vegna meðferðarúræða, félagslegrar þjónustu og glæpa sem fylgja fíkniefna-neyslu. Þessi matsaðferð var þróuð sameiginlega af sænskum heilbrigðis- og löggæslufirvöldum. Samkvæmt henni sparar t.d. hvert gramm af heróíni sem gert er upptækt samfélaginu 6.000 sænskar krónur, eða jafnvirði tæplega 60.000 íslenskra króna.<sup>44</sup>

## 5.3 Samnorrænt verkefni um mat á árangri fíkniefnaeftirlits

Á síðasta ári gerði starfshópur á vegum norrænna tolyfirvalda tillögur að mælikvarða til að bera saman árangur landanna af fíkniefnaeftirliti. Hópurinn lagði til að árangur á þessu sviði yrði greindur í tvennt. Annars vegar „innri árangur“, þ.e. hverju eftirlitið skilar í hlutfalli við notuð aðföng, og hins vegar „ytri árangur“, þ.e. hvaða áhrif eftirlitið hefur á framboð fíkniefna í samfélaginu. Í greinargerð hópsins kemur fram að slíkar mælingar séu ýms- um vandkvæðum bundnar. Þegar horft er á innri árangur sé t.d. erfitt að meta hversu mörgum vinnustundum sé varið til fíkniefnaeftirlits þar sem það blandist íðulega ýmsum öðrum eftirlitsþáttum í daglegum störfum tollvarða. Hvergi á Norðurlöndum hafi tolyfirvöld þróað aðferðir til að sérgreina þann tíma eða þá fjármuni sem varið er til fíkniefnaeftirlits. Einnig sé vandasamt að meta ytri árangur fíkniefnaeftirlits enda séu upplýsingar um fíkniefna- markaði mjög ófullkomnar.

Niðurstaða hópsins var sú að aðeins sé unnt að nota einn mælikvarða til að bera saman árangur landanna af fíkniefnaeftirliti, þann að reikna út svokallað „götuvirði“ haldlagðra fíkniefna á hvern íbúa. Í útreikningum hópsins er þó ekki tekið tillit til mismunandi hreinleika fíkniefna annars vegar á landa- mærum og hins vegar „á götunni“.<sup>45</sup> Ríkisendurskoðun reiknaði út götuvirði haldlagðra fíkniefna á landamærum á hvern íbúa á Norðurlöndunum á tímab- ilinu 2002–2006 að teknu tilliti til mismunar á hreinleika. Niðurstaðan kemur fram í ramma 5.2. Gert er ráð fyrir að hreinleiki heróíns, kókaíns og amfetamíns á landamærum sé 80% en 5,75% „á götunni“.<sup>46</sup> Bæði er tekið

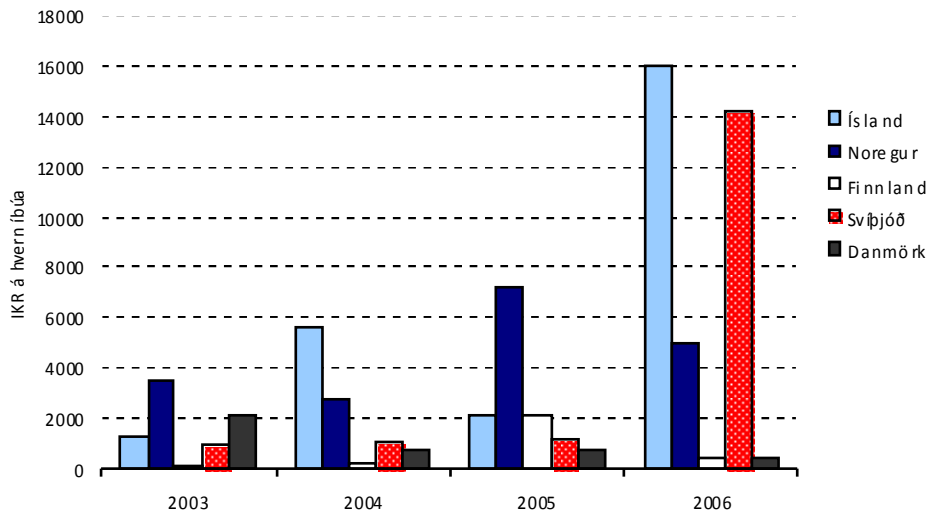
<sup>44</sup> Samkvæmt upplýsingum frá sænskum tolyfirvöldum (*Tullverket*). Gengi 22. nóv. 2007.

<sup>45</sup> *Mätmetod för jämförelser i nordisk narkotikabekämpning. Projektrapport 2006.*

<sup>46</sup> Samkvæmt mælingum Rannsóknarstofu H.Í. í eiturefnaræði er hreinleiki amfetamíns á götunni hér kringum 6%. Þess ber að geta að vísbendingar eru um að hreinleiki amfetamíns á götunni sé minni hér en á hinum Norðurlöndunum.

tillit til þróunar verðs og íbúafjölda á tímabilinu. Árið 2006 sker sig verulega úr en það ár lögðu íslensk löggæslufyrvöld hald á óvenjumikið magn fíkniefna. Samkvæmt þessum útreikningi var götuvirði þeirra tæplega 5 milljarðar króna eða um 16 þúsund krónur á hvern Íslending.

## 5.2 Götuvirði haldlagðra fíkniefna<sup>47</sup> á landamærum miðað við íbúafjölda hvers lands 2003–2006 (í ísl. kr.)



Heimild: Tollstjórnin í Reykjavík og hagsstofur landanna

## 5.4 Mat og ábendingar

### 5.4.1 Árangursstjórnun tollyfirvalda

Að mati Ríkisendurskoðunar er árangursstjórnun fíkniefnaeftirlits á landamærum enn á frumstigi hér á landi. Eins og málum er nú háttað vita tollyfirvöld í raun ekki nákvæmlega hvaða áhrif eftirlit hefur á umfang fíkniefna-smygls til landsins.

Stofnunin telur að fjármálaráðuneytið og tollembættin eigi að byrja á því að móta heildarstefnu um tollamál á landsvísu til nokkurra ára, þ.m.t. um tollgæslu og fíkniefnaeftirlit. Eðlilegt er að stjórnvöld kynni sér hvernig nágrannalöndin, t.d. Noregur og Finnland, hafa staðið að mótun slíkrar stefnu. Einnig má hér benda á *Löggæsluáætlun 2007–2011* sem að vissu leyti mætti nota sem fyrirmynd.<sup>48</sup>

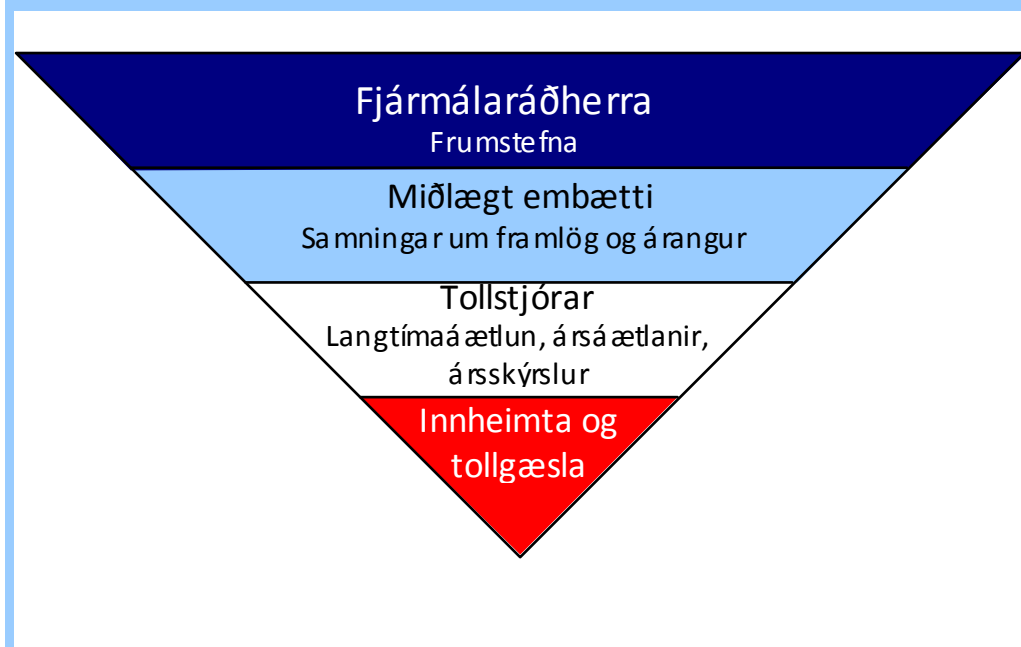
<sup>47</sup> Kókaín, heróín, kannabis og amfetamín. LSD og helsæla eru hér undan skilin. Miðað er við meðalgengi hvers árs.

<sup>48</sup> *Löggæsluáætlun 2007–2011*. Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 2007.

Að þessari vinnu lokinni þarf að ákveða hvernig standa eigi að framkvæmd stefnunnar. Í því efni eru tvær leiðir færar að mati Ríkisendurskoðunar. Annars vegar að ráðuneytið hafi sjálft umsjón með framkvæmdinni. Hins vegar að það feli miðlægu embætti verkefnið, t.d. Tollstjóranum í Reykjavík, sem fengi þá stöðu ríkistollstjóra.<sup>49</sup> Ríkisendurskoðun telur að stjórnvöld eigi að kanna til hlítar möguleika á því að fela Tollstjóranum í Reykjavík slíkt miðlægt hlutverk. Í þessu sambandi er einnig vísað til ábendinga um bætt samræmi tollgæslu í kafla 4.4.2.

Í framkvæmd stefnunnar fælist m.a. að gera samninga við öll tollembætti landsins um framlög og árangur. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að sýslumannsembættin heyra formlega undir dómsmálaráðherra. Hingað til hefur ekki tíðkast að ráðherrar geri árangursstjórnunarsamninga við undirstofnanir annarra ráðherra. Hins vegar heyra tollamál undir fjármálaráðherra og þegar sýslumenn sinna störfum sínum sem tollstjórar lúta þeir boðvaldi hans. Að mati Ríkisendurskoðunar mætti hugsa sér að fjármálaráðherra, eða miðlægt embætti í umboði hans, gerði þjónustusamninga við sýslumenn um tollamál. Jafnframt þyrfti að færa fjármálastjórn vegna þessa verkefnis til fjármálaráðuneytis en eins og nú háttar til er fjármálastjórn sýslumannsembættanna alfarið á könnu dómsmálaráðuneytisins.<sup>50</sup> Ríkisendurskoðun leggur til að stjórnvöld kanni til hlítar möguleika á því að gera fyrirnefndar breytingar.

### 5.3 Tillaga um breytt stjórnkerfi tollamála



<sup>49</sup> Þess má geta að embætti ríkistollstjóra var starfandi hér á landi um skeið en var lagt niður 1. janúar 2001.

<sup>50</sup> Með fjármálastjórn er hér átt við fjárlagagerð, eftirlit með framkvæmd fjárlaga, millifærslur og ráðstöfun safnliða. Eiginlegt fjárveitingavald er ekki í höndum ráðuneyta heldur Alþingis.

## 5.4.2 Markmiðssetning og árangursmælingar

Þegar heildarstefnumótun er lokið, meginmarkmið hafa verið skilgreind og leiðir að þeim, þurfa tollembættin að móta árleg starfsmarkmið og árangursmælingar vegna fíkniefnaeftirlits. Mikilvægt er að þessi markmið lúti að þáttum sem tollyfirvöld geta raunverulega haft áhrif á. Ríkisendurskoðun telur því hvorki skynsamlegt né raunhæft að tollyfirvöld setji árlega mælanleg markmið um götuvatni haldlagðra fíkniefna, sbr. ramma 5.2. Ýmsir þættir hafa áhrif á umfang smygls sem tollyfirvöld hafa ekki nema óveruleg áhrif á. Þessi mælikvarði lítur einnig fram hjá fælingaráhrifum eftirlitsins. Að koma í veg fyrir smygltilraunir hlýtur ekki síður að teljast árangur en það að stöðva fíkniefnasendingar á landamærum (sbr. 4.1.1).

Ríkisendurskoðun telur að tollyfirvöld eigi árlega að setja markmið um heildarfjölda tollskoðana og hlutfall uppgötvaðra brota af þeim og mæla síðan hversu vel þau nást. Tollstjórnin í Reykjavík mælir nú þegar þessa þætti að nokkru leyti. Til að unnt sé að þróa þetta kerfi þarf að tryggja að allar tollskoðanir séu skráðar sem og tilefni þeirra.<sup>51</sup> Nauðsynlegt er t.d. að tollskoðanir sem gerðar eru vegna ætlaðrar hættu á fíkniefnasmygli séu skráðar sérstaklega. Að mati Ríkisendurskoðunar eiga tollyfirvöld fyrst og fremst að stefna að því að bæta hittni eftirlitsins, þ.e. hækka hlutfall haldlagninga af skoðuðum sendingum, farþegum og farartækjum (sjá einnig 3.4.1 og viðauka II). Einnig þurfa þau að keppa að því að auka skilvirkni eftirlitsins, þ.e. fjölga skoðunum miðað við kostnað og mannafla, án þess þó að valda óeðlilegri truflun á viðskiptum.

Til viðbótar telur Ríkisendurskoðun að tollyfirvöld eigi að leitast við að meta áhrif fíkniefnaeftirlits á framboð og neyslu slíkra efna í samfélaginu, líkt og norrænn starfshópur um árangursmælingar hefur lagt til. Slíkar mælingar hafa það m.a. fram yfir mælingar sem lúta að haldlagningum að þær taka möguleg fælingaráhrif fíkniefnaeftirlits með í reikninginn. Ef tollyfirvöld ná að koma í veg fyrir innflutning fíkniefna, annars vegar með því að fæla menn frá því að reyna að smygla þeim og hins vegar með því að stöðva sendingar á landamærum, hlýtur það á endanum að hafa áhrif á framboð fíkniefna í samfélaginu.

Tollyfirvöld gætu t.d. reynt að áætla heildarmagn mismunandi fíkniefna sem neytt er árlega og reiknað áhrif haldlagninga út frá því. Nokkrir aðilar hér á landi hafa reynt að gera þetta, t.d. SÁÁ, og ættu tollyfirvöld að hafa samvinnu við þá um forsendur og aðferðir. Einnig gætu tollyfirvöld þróað mælikvarða á áhrif eftirlits út frá upplýsingum um innlagnir á meðferðarstofnanir, götuvatni fíkniefna, fíkniefnatengd afbrot, sjúkdóma og dauðsföll og niðurstöður kannana meðal almennings á neyslu fíkniefna. Með því að vega saman slíka mismunandi þætti mætti t.d. reikna út eins konar fíkniefnavísitölu.

<sup>51</sup> Ath. mælingar af þessu tagi eru einnig liður í markvissri áhættustjórnun, sbr. 3.1 og 3.3.1.

---

Vel mætti hugsa sér að í framtíðinni settu tollyfirvöld markmið til nokkurra ára um lækkun slíkrar vísitölu.<sup>52</sup>

### 5.4.3 Heildræn stefna í fíkniefnamálum

Ríkisendurskoðun telur að stjórnvöld eigi að kanna möguleika á að móta heildræna stefnu í fíkniefnamálum, líkt og flest nágrannalandanna hafa gert, sem nái jafnt til aðgerða til að hefta eftirspurn og framboð efnanna. Slík stefnumótun þyrfti að vera samvinnuverkefni margra ráðuneyta og stofnana, einkum þó heilbrigðis-, dómsmála-, félagsmála-, fjármála- og menntamála-ráðuneytis. Til að tryggja samhæfingu og trausta framkvæmd slíkrar stefnu er að mati Ríkisendurskoðunar mikilvægt að eitt ráðuneyti hefði forystu um mótun hennar og framkvæmdin yrði síðan falin sérstakri stofnun eða skrifstofu undir því ráðuneyti.

---

<sup>52</sup> Í viðauka IV er nánar fjallað um aðferðir til að meta stærð fíkniefnamarkaða og þær ólíku upplýsingar sem safnað er hér á landi og tengjast fíkniefnaneyslu.



# Helstu ritaðar heimildir

---

*2006 World Drug Report*. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2006.

*Afbrotatölfræði 2005*. Ríkislögreglustjórnin, nóvember 2006.

*Áfengi og önnur vímuefni – Ýmsar tölulegar upplýsingar*. Áfengis- og vímuvarnarráð, 2002.

*Árangursstjórnun í ríkisrekstri*. Handbók. Fjármálaráðuneytið, 2004.

*Ársrit SÁÁ 2005–2006*. SÁÁ 2006.

*Ársskýrsla 2006*. Götusmiðjan. <http://www.gotusmidjan.is/skrar/arsskyrsla.pdf>

Commission Regulation (EC) No 1875-2006 of 18 December 2006. *Official Journal of the European Union*, 2006.

Connaolly, Johnny. Overview. *The illicit drug market in Ireland*. Health Research Board. Dublin, 2005.

*Customs and Drugs report 2006*. World Customs Organization (WCO), 2007.

Emil Einarsson. *Líðan og persónuleikaeinkenni grunaðra, vitna og karenda og viðbof þeirra til starfshátta lögreglu*. Ríkislögreglustjórnin og Nýsköpunarsjóður Námsmanna, 2004.

EU Drugs Action Plan (2005–2008). Skjal 2005/C 168/01. Í *Official Journal of the European Union* 8.7.2005.

*EU Drugs Strategy (2005–2012)*. Skjal 15074/04. Council of the European Union. Brussel, 22 nóvember 2004.

*EU Strategy on Drugs 2000-2004*. Europol file NR 2564-144. Annex 1. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA).

Evrópureglugerð nr. 1889/2005 um flutning fjármagns.

Fangelsismálastofnun. Júní 2007. *Tölfræðilegar upplýsingar fyrir árin 2000–2006*. [http://www.fangelsi.is/media/stofnunin/Toflur\\_sbr.\\_arsskyrslu\\_fyrir\\_arin\\_2000\\_til\\_2005\\_\(Tafla\\_4\\_og\\_8\\_og\\_13\\_til\\_2006\).rtf.pdf](http://www.fangelsi.is/media/stofnunin/Toflur_sbr._arsskyrslu_fyrir_arin_2000_til_2005_(Tafla_4_og_8_og_13_til_2006).rtf.pdf)

*Finland Drug Situation 2005. New developments, trends and in-depth information on selected issues.* European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2005.

*Fyrirmali ríkissaksóknara um sérstakar rannsóknaraðferðir lögreglu nr. 3/1999.*

*General report of activities 2000.* European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2001.

*Guidelines for Risk Management in Customs.* Global Facilitation Partnership for Transportation and Trade (GFP). The United Nations Trade Facilitation Network, 2005. <http://www.gfptt.org/uploadedEditorImages/00000341.pdf>

*Heilbrigðisáætlun til ársins 2010.* Langtímamarkmið í heilbrigðismálum. Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytið, 2000.

*HM Customs and Excise. The Misuse and Smuggling of Hydrocarbon Oils.* Report by the Comptroller and Auditor General. National Audit Office (NAO). HC 614, Session 2001-2002: 15 February 2002.

*HM Customs and Excise. The Prevention of Drug Smuggling.* Report by the Comptroller and Auditor General. National Audit Office (NAO). HC 854, Session 1997-98. 15 July 1998.

*Ireland. New developments, trends and in-depth information on selected issues.* European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2004.

Jóhanna Rósa Arnardóttir og Elísabet Karlsdóttir. *Vidhorf ungs fólks til forvarnarstarfs lögreglu og aðgengi þeirra að fíkniefnum.* Hugheimar, 2004.

*Langtímameðferðarheimili Barnaverndarstofu.* Barnaverndarstofa, 2007. <http://www.barnaverndarstofa.is/?m=3&ser=74>

Lög nr. 19/1991 um meðferð opinberra mála.

Lög nr. 41/2003 um vaktstöð siglinga.

Lög nr. 64/2006 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Lög nr. 65/1974 um ávana- og fíkniefni.

Lögreglulög nr. 90/1996.

Naum, Moises. *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy.* Anchor House 2006.



*Norway. New developments, trends and in-depth information on selected issues.* European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2005.

*Policing. Police Information and Intelligence Systems Criminal Justice Assessment Toolkit.* United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2006.

Reglugerð nr. 464/2007 um flugvelli.

Reglugerð nr. 1050/2006 um rannsókn og saksókn efnahagsbrota.

Reglugerð nr. 1100/2006 um vörslu og tollmeðferð vöru.

Reglugerð nr. 1130 um stjórn lögreglurannsókna, rannsóknardeildir og samvinnu lögreglustjóra við rannsókn opinberra mála.

Reglugerð nr. 233/2001 um ávana- og fíkniefni og önnur eftirlitsskyld efni.

Reglugerð nr. 322/2001 um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu.

Reglugerð nr. 361/2005 um flugvernd.

Reglugerð nr. 404/2007 um greiningardeild ríkislögreglustjóra.

Reglugerð nr. 626/2006 um meðhöndlun tilkynninga um ætlað peningaþvætti.

Reglugerð nr. 672/2006 um vaktstöð siglinga og eftirlit með umferð skipa.

Reglur 529/2004 um farmvernd.

Reuter, Peter og Stevens, Alex. *An Analysis of UK Drug Policy. A Monograph Prepared for the UK Drug Policy Commission.* UK Drug Policy Commission, April 2007.

*Réttarefnafræðilegar rannsóknir.* Rannsóknarstofa Háskóla Íslands í Lyfja- og eiturefnafræði, 2007. <http://www.hi.is/pub/liflyfjafr/Thjonusta/rettarefnafraedi.htm>

*Risk Management Guide.* World Customs Organization (WCO), 2003. <http://www.adb.org/Documents/Events/2005/Trade-Facilitation/wco-risk-guide-eng.pdf>

*Skýrsla um sérstakar rannsóknaraðferðir lögreglu.* Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 1999.

*Skýrsla um brot sem heimild samkvæmt 1., sbr. 3 mgr., 115. gr. laga um meðferð opinberra mála nr. 19/1991, sbr. 5. gr. laga nr. 57/1997 nær til.* Fylgiskjal með leiðbeiningum nr. 2/2001. Ríkissaksóknari 2006.

*Skýrsla um sérstakar rannsóknaraðferðir lögreglu.* Dóms- og kirkjumálaráðuneytið, 1999.

*Skýrsla heilbrigðisráðherra um þjónustu fyrir áfengis- og vímuefnaneytendur á Íslandi.* Lögð fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004-2005. Mars 2005.

*State of the Drugs Problem in Europe. Annual Report 2006.* European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2006.

*Strategies and coordination in the field of drugs in the European Union. A descriptive review.* November European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), 2002. <http://www.emcdda.europa.eu>

*Sweden. New Development, Trends and in-depth information.* European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA).

*The European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs.* ESPAD 2007. <http://www.espad.org/sa/node.asp?node=730>

Tollalög nr. 88/2005.

Townsley, Michael og Smith, Melissa. *Tackling Drug Supply: Good practice guide 2005. Tackling Drugs, Changing Lives.* UCL Jikll Dando Institute.

*Updated Drug Strategy 2002. Tackling Drugs.* Crown Copyright 2002.

# Viðaukar

---

## I. Helstu ólögleg fíkniefni á markaði á Íslandi

### I.1 Kannabis

Kannabisefnin hass og marjúána eru talin algengustu fíkniefni í Evrópu. Neysla þeirra er sérstaklega útbreidd meðal ungs fólks og eru þau iðulega fyrstu ólöglegu vímuefni sem neytt er. Kannabis er oftast blandað tóbaki og reykt. Það er framleitt úr kannabisplöntunni og er virka efnið tetrahydrocannabinol (THC). Það er ávanabindandi og oft fyrsta skrefið til sterkari efna sem söluaðilar kannabisefna geta iðulega útvegað. Í könnun meðal nema Götusmiðjunnar kom fram að þeir prófa yfirleitt fyrst áfengi og sígarettur, færa sig svo yfir í kannabisefni og síðan amfetamín og sterkari efni þegar þeir eldast.<sup>53</sup> Kannabisneytendur verða félagslega óvirkir og eiga oft við minnis- og geðvandamál. Talið er að um 20% Evrópubúa, eða um 65 milljónir, hafi prófað efnið a.m.k. einu sinni og er athyglisvert að þetta hlutfall er hæst í Danmörku, 31%. Helstu framleiðslulönd kannabis eru Marokkó, Pakistan og Afganistan en mest af því sem fer á markað til neyslu í Evrópu er framleitt í Marokkó. Efnið er aðallega flutt um Íberískagann og er Holland megin-dreifingarmiðstöð þess í Evrópu. Upp úr 2000 var kannabis mikill meirihluti þeirra fíkniefna sem tollayfirvöld á Íslandi lögðu hald á, en á síðustu árum hefur hlutur þess minnkað og er nú um 23% af haldlögðu efni á móti amfetamíni og kókaíni. Lagt hefur verið hald á fræ við landamæri og fjölda-mörg mál hafa komið upp á undanförunum árum þar sem kannabis hefur verið ræktað á Íslandi. Dæmi er jafnvel um að ræktunin hafi verið ætluð til útflutnings. Um 37% fíkla sem koma til meðferðar á Vogu stríða við kannabisfíkn og athygli vekur að á árinu 2006 fjölgaði sjúklingum í 683 úr 620 árið 2005, auk þess sem nýgengi kannabisfíkla jókst verulega.

### I.2 Amfetamín

Amfetamín er örvandi og ákaflega ávanabindandi, tilbúið vímuefni og er neysla þess og framleiðsla að mestu bundin við Evrópu. Neysla amfetamíns er enn sem komið er mun algengari en neysla metamfetamíns. Sex tonn voru gerð upptæk af efninu í heiminum öllum árið 2004 og var lagt hald á 97% þess innan Evrópu. Amfetamín er ýmist tekið í pilluforni, sögið í nös eða

---

<sup>53</sup> Götusmiðjan 2007.

sprautað í æð. Amfetamínframleiðsla heimsins er aðallega í Mið- og Vestur Evrópu og sér í lagi í Hollandi, Belgíu og Póllandi. Eistland, Litháen og Búlgaría leika einnig nokkuð stórt hlutverk í framleiðslu amfetamíns. Neysla þess á Íslandi hefur aukist frá 2001 og fór fjöldi fíkla sem kom til meðferðar á Vogu upp í 674 árið 2006. Hluttur þess í þeim efnum sem tollyfirvöld haldlögðu fór upp í 59% árið 2006. Þá eru vísbendingar um að efnið sé framleitt á Íslandi. Árið 2006 reyndist vera metár í haldlagningum á amfetamíni, en tvisvar var lagt hald á amfetamínbasa á Keflavíkurflugvelli sem dugað hefði til að framleiða 30 kg af hreinu amfetamíni. Í september 2007 var lagt hald á mikið magn fíkniefna í skútu á Fáskrúðsfirði, m.a. um 25 kg af amfetamíni.

### 1.3 Kókaín

Kókaín er framleitt úr laufum kókaplöntunnar og er það efni sem mest er flutt og selt milli landa ef kannabis er undan skilið. Helstu framleiðslulönd eru í Suður-Ameríku, þaðan sem efnin eru flutt inn beint til Evrópu, eða í gegnum Mið-Ameríku eða Afríku. Efnið er hvítleitt duft sem oftast er sögið í nös, en krakk kókaín er hægt að reykja. Kókaín er vímuvaldandi og geysilega ávanabindandi en víman af hverjum skammti endist stutt. Það örvar heilann, felur þreytu og hungur og gerir neytandann hressan og sjálfsöruggan. Efnið getur einnig valdið þunglyndiseinkennum, ranghugmyndum og geðveiki. Kókaín verður sífellt algengari á Íslandi síðan fór að bera verulega á því um 1999. Frá þeim tíma hefur nær stöðug aukning verið á kókaínfíklum í meðferð og komu 277 kókaínfíklar til meðferðar á Vogu árið 2006. Efnið var rúmlega 17% þess sem tollgæslan lagði hald á árið 2006. Í september 2007 var í fyrsta skipti lagt hald á kókaín í fljótandi formi.

### 1.4 Helsæla

Helsæla, einnig nefnd alsæla, e-pillan, ecstasy eða MDMA, er tilbúið vímuefni sem er náskylt amfetamíni en veldur auk þess skynvillum og hættu á skyndidauða. Helsæla er þekktust í pilluformi en þar sem neysla er mikil sprauta þó allt að tveir af hverjum þremur fíklum lyfinu í æð. Megnið af helsæluframleiðslu heimsins er bundin við Evrópu, þó að framleiðslan hafi breiðst út til annarra heimsálfa á síðustu árum. Holland heldur áfram að vera megin framleiðslulandið en efnið er einnig framleitt í öðrum Evrópulöndum að einhverju marki, þ. á m. Noregi. Rannsóknir sýna að neysla í Evrópu hafi farið ört vaxandi á síðasta áratug en standi í stað eða sé að dala á allra síðustu árum. Þróunin hefur verið svipuð á Íslandi en fjölda fíkla sem koma til meðferðar á Vogu hefur fækkað allt frá árinu 2004. Haldlagningar hansælu á Íslandi eru mjög sveiflukenndar, enda er stundum um stórar sendingar að ræða og jafnvel ætlaðar fyrir aðra markaði. Lagt var hald á mikið magn af e-töflum á Keflavíkurflugvelli árin 2000 og 2001 á leið frá Hollandi á Bandaríkjamarkað.

## I.5 Metamfetamín

Borið hefur á metamfetamíni á Íslandi undanfarið en lagt var hald á rúmlega 4 kg af efniinu á Seyðisfirði árið 2005. Efnið er amfetamínafleiða sem einnig er ákaflega ávanabindandi. Það er tekið í pilluformi, dufti eða sprautað í æð, auk þess sem eina útgáfu efnisins, kristal, er hægt að reykja. Efnið vekur tilfinningu um aukinn mátt og megin, sælu og minnkar matarlyst. Auk þess getur það vakið kvíða, ofsóknarkennd, hjartsláttaróreglu og geðveikislíkri hegðun. Efnið er framleitt í rannsóknarstofum líkt og amfetamín og er ekki smyglað í jafnmiklum mæli og fíkniefnum sem byggja á plönturæktun. Framleiðslan er svipuð amfetamínframleiðslu en efni til metamfetamíngerðar eru sums staðar aðgengileg í löglegri smásölu og því er framleiðslan á heimsmælikvarða meiri en kannabis og amfetamíns. Austur- og Suðaustur-Asía hafa verið umfangsmest í metamfetamínframleiðslu og þar á eftir Norður- og Mið-Ameríka en metamfetamínvandamál hefur verið viðvarandi í Bandaríkjunum. Tékkland hefur verið meginframleiðslulandið í Evrópu en þar hefur megnið af framleiðslunni farið á heimamarkað. Nú eru hins vegar uppi teikn um að framleiðsla sé hafin víðar um álfuna og hafa rannsóknarstofur og efni verið gerð upptæk annars staðar á Norðurlöndum á síðustu árum.

## I.6 LSD

LSD, eða lysergic acid diethylamide, er stundum nefnd sýra. Efnið er oftast framleitt í töfluformi eða sett á límíða með mynd sem notandinn sleikir. LSD breytir skynjun á umhverfi og heiminum og jafnvel svo að fólk er skaðlegt sjálfu sér. Neytandinn getur fengið sýnir og ofsóknarkennd. Efnið getur valdið varanlegum skaða, t.d. í breyttri skynjun löngu eftir neyslu. Í Evrópu hefur mest borið á LSD í Þýskalandi og Bretlandi en verð þess hefur farið lækkandi í Evrópu á síðustu árum. LSD hefur stungið upp kollinum við og við á Íslandi á undanförunum árum en lögreglan hefur lagt hald á efnið í nokkrum málum á árinu 2007, m.a. á 100 skammta í einu máli á landsbyggðinni.

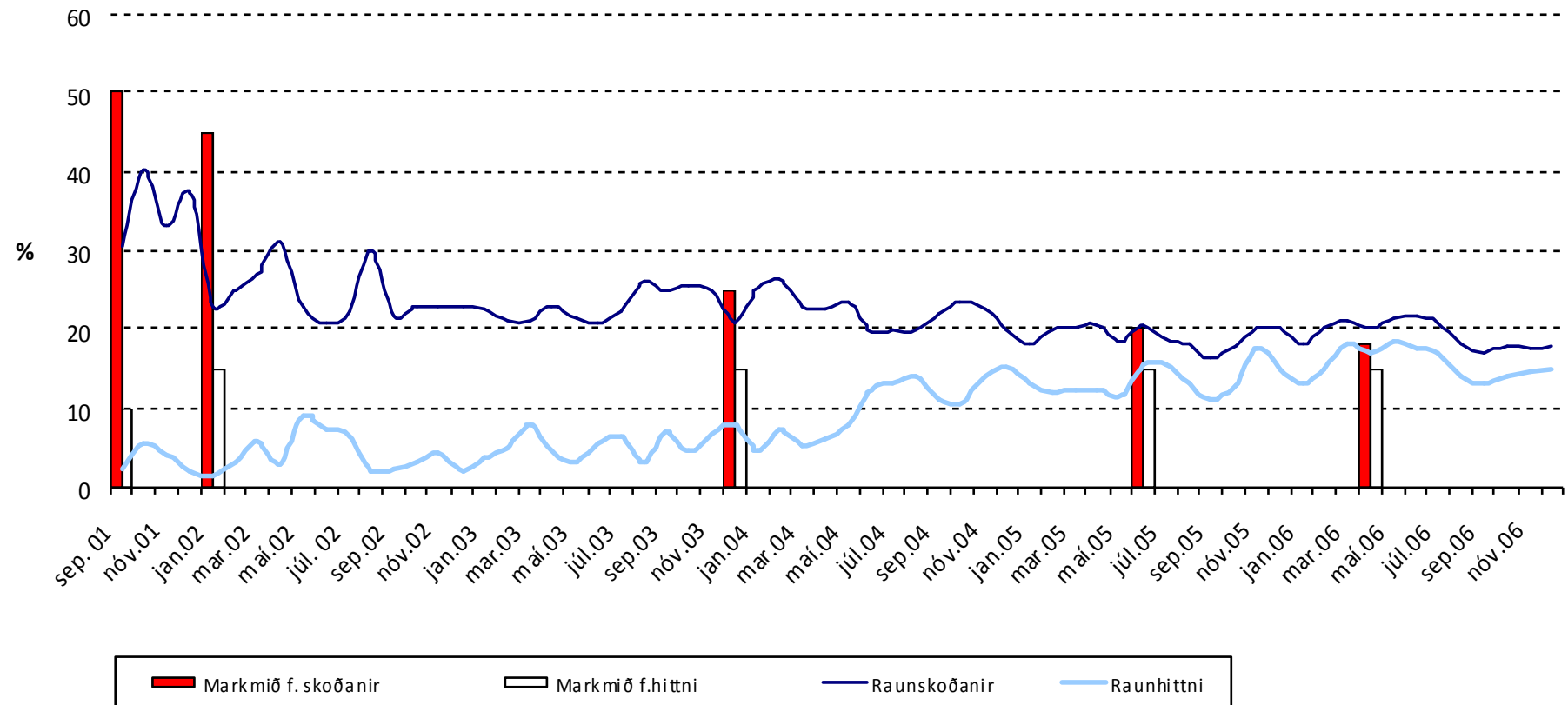


## II. Skilvirkni af áhættustjórnun

Mynd II.1 sýnir hittni tollskoðana (þ.e. hve hátt hlutfall af skoðunum leiðir til athugasemda tollgæslu, þ.m.t. haldlagningar fíkniefna) í ótilgreindri tollhöfn í Suðaustur-Evrópu á tæplega fimm ára tímabili. Myndin sýnir glögglega hvernig hittnin jókst í kjölfar innleiðingar á áhættustjórnun. Myndin er byggð á raunverulegum tölum sem starfsmenn Sameinuðu þjóðanna söfnuðu hjá viðkomandi tollyfirvöldum. Söfnunin var hluti verkefnis á vegum samtakanna sem miðaði að því að greiða fyrir viðskiptum og samgöngum á svæðinu. Verkefnið ber heitið *United Nations Trade and Transport Facilitation in Southeast Europe Program (TTFSE) Guidelines for Risk Management in Customs*. (Sjá nánar: <http://www.seerecon.org/tfse/tfse-indicators.htm>.)

Súlur á myndinni sýna markmið sem sett voru á tímabilinu um fjölda skoðana og hittni en línur sýna rauntölur. Markmið fyrir skoðanir fór úr 50% í 18% á tímabilinu og markmið fyrir hittni úr 10% í 15%. Skilvirkni starfsins hefur aukist verulega með innleiðingu áhættustjórnunar, þar sem raunhittni eykst þrátt fyrir að skoðunum fækki. Athygli vekur að veruleg fylgni er milli raunskoðana og raunhittni í lok tímabilsins þegar aðferðir áhættugreiningar hafa verið innleiddar að fullu í tollefirlitið.

## II.1 Aukin skilvirkni tollgæslu í kjölfar innleiðingar áhættustjórnunar





### III. Haldlagningar tollyfirvalda 2003–2006

Ef horft er á magn haldlagðra efna hefur mikil breyting orðið hér á landi á síðustu árum. Magn amfetamíns og kókaíns sem lagt hefur verið hald á við tilraunir til innflutnings hefur aukist en magn kannabisefna dregist saman. Möguleg skýring á því að tollyfirvöld leggja nú hald á mun minna af kannabisefnum en áður er sú að framleiðsla slíkra efna fari í meira mæli fram innanlands.

Miklar sveiflur eru í haldlagningu á helsælu frá ári til árs. Hún náði hámarki árið 2001 þegar lagt var hald á 76.747 töflur. Þar af reyndist mikið magn á leið á Bandaríkjamarkað. Þá var lagt var hald á 6.010 töflur árið 2004. Árið 2006 var einungis lagt hald á 48 gr af mulningi en engar töflur.

Athygli vekur að tölur um magn haldlagðra efna eru háar hér á landi í samanburði við önnur lönd. Árið 2006 var Ísland í fimmta sæti yfir haldlagt magn af amfetamíni en þá var lagt hald á 40 kg af efninu hér á landi. Ísland hlýtur líka þann vafasama heiður að komast í hóp þeirra fimm landa í Evrópu sem lögðu hald á mest magn metamfetamíns þetta ár<sup>54</sup> og er í níunda sæti á heimsvísu.<sup>55</sup>

Miðað við íbúafjölda er magn fíkniefna sem tollyfirvöld leggja hald á hér einnig töluvert samanborið við önnur lönd. Magn haldlagðra efna á Íslandi árið 2006 var t.d. meira en 22 gr á hvert mannsbarn. Það ár var Ísland í öðnu sæti í heiminum á eftir Saudi Arabíu í haldlagningum á amfetamíni þegar horft er á magn á hvern íbúa.<sup>56</sup>

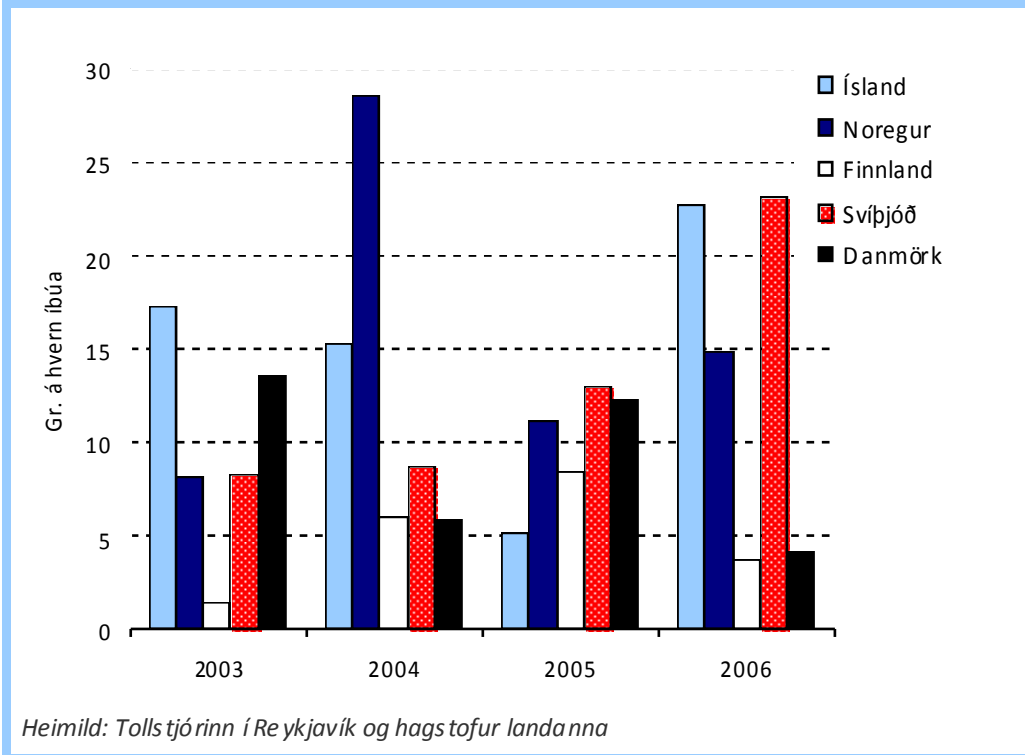
---

<sup>54</sup> RILO Roundup 2007.

<sup>55</sup> WCO Customs and Drugs Report 2006.

<sup>56</sup> WCO Customs and Drugs Report 2006.

### III.1 Haldlögð fíkniefni á hvem íbúa á Norðurlöndunum 2003–2006<sup>57</sup>



Hafa ber í huga að lega landa skiptir miklu þegar fíkniefnamarkaðir eru skoðaðir. Magn haldlagðra efna í Danmörku er t.d. mun meira en annars staðar á Norðurlöndunum enda er vitað að Danmörk er svokallað gegnumstreymisland (e. *transit country*) fyrir mikið af þeim efnum sem ætluð eru á markað á annars staðar á Norðurlöndunum. Ætla má að vegna legu landsins sé Ísland oftast markaðsland (e. *final destination*) en þó hafa verið gerð hér upptæk efni sem hafa verið ætluð til sölu og neyslu annars staðar.

Nokkuð snúið er að túlka upplýsingar um haldlagningar, t.d. hvort aukinn fjöldi haldlagninga og meira magn efnis þýði að tollayfirvöld nái nú meiri hluta þess efnis sem flutt er inn eða að smyglarar geri nú enn fleiri tilraunir til innflutnings. Líta þarf á heildarmyndina og hafa í huga að ráðstafanir gegn innflutningi fíkniefna eru einungis eitt af mörgum tækjum stjórnvalda til að stemma stigu við fíkniefnavandanum. Nauðsynlegt er að skoða mælingarnar í samhengi við aðrar aðgerðir ríkisvaldsins en eitt af meginmarkmiðum fíkniefnaeftirlits við landamæri hlýtur að vera að draga úr neyslu fíkniefna eða minnka markað þeirra og takmarka skaðann sem neysla þeirra veldur.

<sup>57</sup> Efnin sem um ræðir eru kókaín, heróín, kannabisefni og amfetamín. Önnur fíkniefni, eins og helsæla og LSD, eru undan skilin.

## IV. Árangursmælingar – mælingar á stærð fíkniefnamarkaðarins

Ein aðferð til að meta árangur fíkniefnaeftirlits er að mæla áhrif haldlagningar tollyfirvalda á heildarframboð fíkniefna í samfélaginu. Forsenda slíks mats er að fyrir liggi upplýsingar um stærð fíkniefnamarkaðarins.

Margvíslegur aðferðafræðilegur vandi fylgir því að greina gögn um fíkniefnamarkaðinn. Kannanir meðala skólanemenda virðast t.d. óbyggilegar þar sem þær ná ekki nógu vel til þess hóps sem er í neyslu og sækir skóla illa eða ekki. Þá meta meðferðaraðilar verð fíkniefna á markaði oft eftir því hvað stórneytendur sem hafa greiðan aðgang að efnun borga. Slíkir neytendur greiða trúlega lægra verð fyrir efnin en aðrir hópar. Að lokum geta tímabundnar ástæður valdið sveiflum í tölulegum upplýsingum. Þetta er einkum mikill vandi þegar lítill markaður, eins og sá íslenski, er greindur.

Eins og komið hefur fram hefur hlutur amfetamíns í haldlögðu efni við innflutning stóraukist allra síðustu ár. Samkvæmt upplýsingum frá SÁÁ hefur örvandi vímuefnaneysla fíkla milli 20 og 30 ára aukist verulega síðastliðin þrjú ár og meðal 19 ára og yngri sem komu til meðferðar hefur neysla örvandi vímuefna aldrei verið meiri en nú. Árið 2006 greindust 674 amfetamínfíklar á Vog. SÁÁ ályktar út frá þeim fjölda að landsmenn noti tæplega 740 kg af efninu á ári.<sup>58</sup> Sé gert ráð fyrir að hreinleiki efna á götunni sé 5,75% en við innflutning um 80% samsvarar þessi áætlaða ársneysla 54 kg amfetamíns í innflutningi.

Miklum tölulegum upplýsingum um fíkniefni er safnað hér á landi og leggja þeir sem starfa að þessum málaflokki mismunandi mat á stærð ólöglega vímuefnamarkaðarins. Sumir horfa til fjölda innlagna á sjúkra- og endurhæfingastofnanir, aðrir til sýnileika efnanna á götunni og enn aðrir til þess hversu mikið magn ólöglega fíkniefna er gert upptækt við tilraunir til innflutnings. Til að meta stærð fíkniefnamarkaða hafa lögregluþyriföld í Evrópu oft notast við þá þumal fingursreglu að almennt nái þau að leggja hald á um 10-15% af þeim ólöglegu efnun sem eru í umferð. Fræðimenn hafa oft notast við 5% hlutfall í þessu samhengi. Engar sannfærandi röksemdir eru þó fyrir þessu og því varasamt að notast við slíkar stærðir. SÁÁ ályktar út frá fjölda kannabisfíkla og notendakönnunum meðal einstaklinga sem koma í meðferð að landsmenn noti um 1.100 kg af kannabis á ári.<sup>59</sup> Erlendis hafa verið notaðar enn aðrar aðferðir til mælinga, t.d. hefur fíkniefnanotkun verið mæld út frá magni úrgangsefna frá neyslu í skólpi en efnin skilast út í þvagi.

<sup>58</sup> SÁÁ 2007. Gert er ráð fyrir að fyrir hvern stórneytenda, sem neytir 1 gr á dag og innritast á Vog, séu að jafnaði tveir úti í samfélaginu sem neyta jafn mikils.

<sup>59</sup> SÁÁ 2007.

Út frá þessu er hægt segja til um það magn sem íbúarnir hafa neytt hverju sinni.<sup>60</sup> Þá er algeng aðferð að telja stórneytendur í borgum, fylgjast með hve margir sækja sér fríar sprautunálar o.s.frv.

Reglulegar samanburðarkannanir sem auðvelda samanburð við neyslupró-unina í nágrannalöndunum geta verið mjög gagnlegar og hafa rannsóknir um neyslu ungs fólks og aðgengi þeirra að fíkniefnum verið gerðar reglulega á Íslandi, en þó vantar að kanna reglulega neyslu annarra hópa í samfélaginu.

## IV.1 Niðurstöður kannana á fíkniefnaneyslu

Kannanir á neyslu ólíkra samfélagshópa hafa verið notaðar til að kortleggja útbreiðslu fíkniefna og neyslumynstur í samfélaginu. Varasamt er að áætla stærð fíkniefnamarkaðarins alfarið út frá slíkum könnunum, þar sem þær ná oft ekki til þeirra samfélagshópa sem eru í mikilli neyslu. Þær geta þó verið notadrjúgar, ekki síst við að bera saman neyslu milli landa þar sem sömu aðferðafræði er beitt og til að skoða þróunina yfir lengri tíma.

Niðurstöður evrópsku vímuefnarannsóknarinnar, „European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs (ESPAD)“ 2007, og rannsóknar um heilsu og lífskjör skólanema, „Health Behaviour in School-aged Children (HBSC)“ 2006, sem m.a. voru gerðar á Íslandi, sýndu hassneyslu meðal nemenda í 10. bekk. Samanburður við sambærilega rannsókn á Íslandi frá árinu 1995 sýnir að hlutfall nemenda sem prófað höfðu hass um ævina stóð í um 10% árið 1995 en reis í 15,4% árið 1999. Frá þeirri könnun hefur það hlutfall dalað í 9,4% árið 2007.<sup>61</sup> Þetta bendir til þess að forvarnarstarf meðal unglinga beri árangur. Það veldur þó áhyggjum að 24% nemanna telja að mjög eða frekar auðvelt sé að verða sér úti um kannabisefni ef áhugi er fyrir hendi. Í rannsókn frá 2004 kom fram að 62% ungs fólks á aldrinum 18-20 hafði einhvern tímunn verið boðin fíkniefni, oftast í samkvæmum, á skemmtistöðum og í miðbænum. Í sömu könnun sögðust 13% svarenda hafa neytt fíkniefna á síðustu 12 mánuðum.<sup>62</sup>

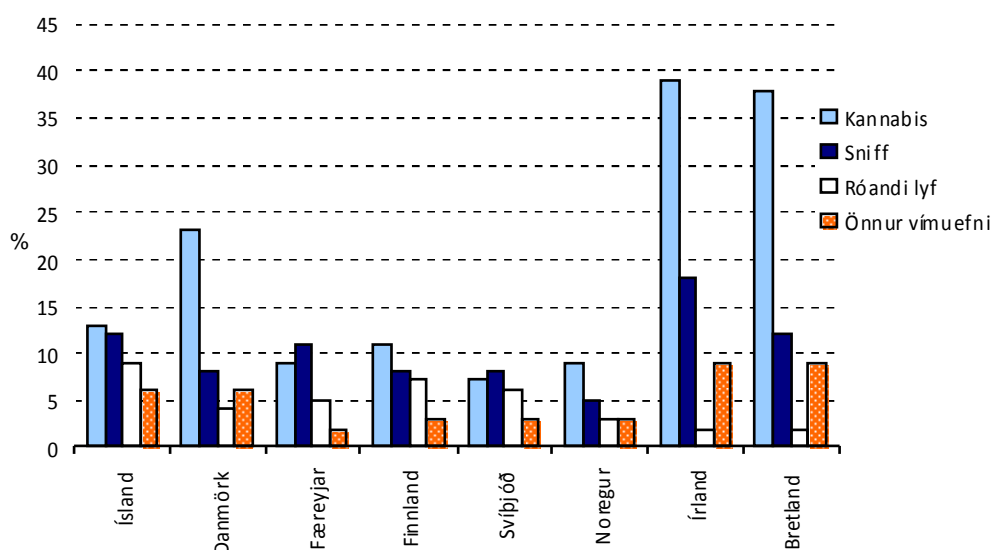
---

<sup>60</sup> Taka verður fram að þessi aðferð hefur einnig sína vankanta, t.d. fer ekki allt þvag í niðurföll, rigningarvatn og sveiflur í vatnsnotkun hafa áhrif og einnig kemur fyrir að hreinum efnum er sturtað niður salerni sem getur skekkt myndina mikið.

<sup>61</sup> Háskólinn á Akureyri og Lýðheilsustöð 2007, Háskólinn á Akureyri og Lýðheilsustöð 2006.

<sup>62</sup> Hugheimar 2004.

## IV.1 Samanburður á fíkniefnaneyslu 15–16 ára milli landa árið 2003



Heimild: ESPAD 2007

Niðurstöður ESPAD kannana frá Íslandi og nágrennalöndunum frá árinu 2003 eru sýndar á mynd IV.1. Sniff er lím og önnur vímuvaldandi sniffefni en í flokknum „Önnur vímuefni“ eru m.a. amfetamín, LSD og önnur ofskynjunarlyf, kókaín, heróín og helsæla. Myndin sýnir að neyslumynstrið er nokkuð svipað á Íslandi og annars staðar á Norðurlöndunum, þar sem kannabisefni er mest áberandi. Neysla þess í Danmörku er þó umtalsvert meiri. Staðan á Írlandi og Bretlandi er mun alvarlegri. Neysla á kannabis á Írlandi fer t.d. upp í 39% og sniff upp í 18% meðal 15–16 ára einstaklinga.<sup>63</sup>

Nú er svo komið að kókaín stendur ekki langt að baki amfetamíni og helsælu hvað neyslu varðar í Evrópu en þó eru merki um að aukningin sé að dala. Þar sem aukningin var mikil um miðjan síðasta áratug, eins og á Spáni og í Bretlandi, hefur neyslulutfallið staðið í stað frá 2000.<sup>64</sup>

EMCDDA kannar einnig á samræmdan hátt neyslu fullorðinna í öllum Evrópusambandslöndum og Noregi og gefa þær dýmætar upplýsingar um þróun fíkniefnamarkaða og neyslu í Evrópu.<sup>65</sup> Ísland hefur enn ekki tekið þátt í slíki könnun en mikilvægt væri að safna slíkum upplýsingum yfir lengri tíma til að fylgjast með breytingum í neyslumynstri og til að bera þróunina á Íslandi saman við þróunina í Evrópu.

<sup>63</sup> ESPAD 2007.

<sup>64</sup> EMCDDA ársskýrsla 2006, the State of the Drugs Problem in Europe.

<sup>65</sup> EMCDDA ársskýrsla 2006, the State of the Drugs Problem in Europe.

## IV.2 Innlagnir á meðferðarstofnanir

Tvær stofnanir hér á landi bjóða einstaklingum 16 ára og eldri upp á afeitrun sem hluta af meðferð vegna misnotkunar vímuefna. Þetta eru annars vegar Vogur, þar sem Samtök áhugafólks um áfengis- og vímuefnavandann (SÁÁ) reka meðferðarþjónustu að miklu leyti kostaða með ríkisframlagi, og hins vegar Landspítali – háskólasjúkrahús við Hringbraut. Að auki býður Hlaðgerðarkot upp á afeitrun sem hluta af meðferð. Þá býður fjöldi stofnana meðferð eftir afeitrun, ýmist langtímameðferð eða framhaldsmeðferð. Vist-rými á meðferðarstofnunum voru 331 og 179 á áfangaheimilum árið 2003.<sup>66</sup> Vímuefnameðferð fyrir börn fer fram í stofnunum er heyra undir Barnaverndarstofu. Meðferðarheimili sem veita langtímameðferð eru sjö talsins og hafa um 50 rými.<sup>67</sup> Þeirra á meðal er Götusmiðjan sem sérstaklega tekur við ungu fólki með vímuefnavandamál, en innlagnir þar á árinu 2006 voru 60.<sup>68</sup> Þá hefur Meðferðarstöð ríkisins að Stuðlum 13 rými. Stöðin er fyrir börn sem eiga við margvísleg vandamál að stríða en árið 2004 voru vímuefni helsti vandi tæplega 90% þeirra barna sem voru þar í vistun.<sup>69</sup>

Sjúkrahúsið Vogur er langum fangsmesta meðferðarstofnun landsins. Hlutfall vímuefnafikla í sjúklingahópnum þar hefur stórukist síðustu 10 ár en tilfelli-unum fjölgaði úr tæplega 300 árið 1994 í 907 árið 2006. Hlutfall þeirra sem koma á Vog til meðferðar vegna neyslu ólöglegra vímuefna hefur aukist úr 18,5% árið 1994 í 49% árið 2006. Í ársskýrslum SÁÁ eru gefnar út gagnlegar tölulegar upplýsingar um meðferðarstarfið og vímuefnaneyslu sjúklinganna.

## IV.3 Sýnileiki fíkniefnaneyslu í íslensku samfélagi

Vímuefnaneysla verður sífellt sýnilegri í íslensku samfélagi. Fjölmargar fréttir berast af fíkniefnatengdum afbrotum og magn efna í umferð virðist aukast ár frá ári. Í tengslum við sýnileika vímuefnaneyslu má m.a. líta á tölur um fíkniefnatengda sjúkdóma og dauðsföll, fjölda afbrota sem tengjast fíkniefnaneyslu, tilefni fangavistar og magn haldlagðra efna sem þegar eru komin inn í landið.

### IV.3.1 Fíkniefnatengdir sjúkdómar og dauðsföll

Dauðsföll af völdum fíkniefnaneyslu eru alvarlegasta heilsufarsvandamálið sem tengist neyslu. Í Evrópu hefur slíkum dauðsföllum í heild fækkað frá 2000 en talið er að neysla ópíata, eins og heróíns, valdi 10-23% af heildar-dauðsföllum í evrópskum borgum.<sup>70</sup>

---

<sup>66</sup> Áfengis- og vímuefnarráð 2003. Sjá einnig Skýrslu heilbrigðisráðherra um þjónustu fyrir áfengis- og vímuefnaneytendur á Íslandi, 2005.

<sup>67</sup> Barnaverndarstofa 2007.

<sup>68</sup> Ársskýrsla Götusmiðjunnar 2006.

<sup>69</sup> Barnaverndarstofa 2007.

<sup>70</sup> EMCDDA ársskýrsla 2006, *the State of the Drugs Problem in Europe*.

Á ári hverju verða fjölmörg dauðsföll á Íslandi af völdum vímuefnaneyslu þó að erfitt sé að ákvarða nákvæmlega fjölda þeirra. Sjálfsvígstíðni meðal fíkla er t.d. mun hærri en meðal annarra hópa og neysla fíkniefna á mögulega þátt í einhverjum bílslysum á ári hverju. Samkvæmt rannsókn frá 1997 létust 494 einstaklingar á tímabilinu 1986 til 1995 vegna áfengis- og vímuefnaneyslu, flestir af slysförum, þá sjálfsvígum og sjúkdómum.<sup>71</sup> Beinum dauðsföllum af völdum eitrana vegna neyslu ólöglegra ávana- og fíkniefna hefur fjölgað úr einu árið 2002 í þrjú árið 2006.<sup>72</sup>

Oft er litið til fíkniefnatengdra sjúkdóma þegar þjóðfélagslegt vandamál fíkniefnanotkunar er metið. Nefna má lifrabólgu B og C og alnæmi sem berst milli sprautufíkla með óhreinum nálum og neysluáhöldum. Aðrar smitleiðir eru þó líka til og því vafasamt að leggja mikla áherslu á slíkar tölur nema sprautufíkn sé megin vímuefnavandamálið. Á Íslandi hefur alnæmi ekki verið vandamál meðal sprautufíkla<sup>73</sup>, líkt og víða erlendis. Lifrabólga B var algeng meðal sprautufíkla á árunum 1989–1991 en úr henni hefur dregið síðustu ár. Í árslok 2005 höfðu 190 fíklar greinst með lifrabólgu B. Lifrabólga C er veirusýking sem getur verið langvinn og hluti smitaðra fá lifrabilun eða lifrarkrabbamein sem getur dregið þá til dauða. Sjúkdómurinn er sívaxandi heilbrigðisvandamál á Vesturlöndum. Þar eru þeir sem deyja af völdum lifrabólgu C að verða álíka margir og þeir sem deyja af alnæmi. Fjöldi nýrra lifrabólgu C tilfella á Voggi hafði fækkað fram til ársins 2006 er 41 nýtt tilfelli af lifrabólgu C greindist þar. Sjúkdómurinn er því verulegt vandamál en 1.520 einstaklingar greindust með lifrabólgu C á árunum 1991–2005.

### IV.3.2 Haldlagningar lögreglu og fíkniefnabrot

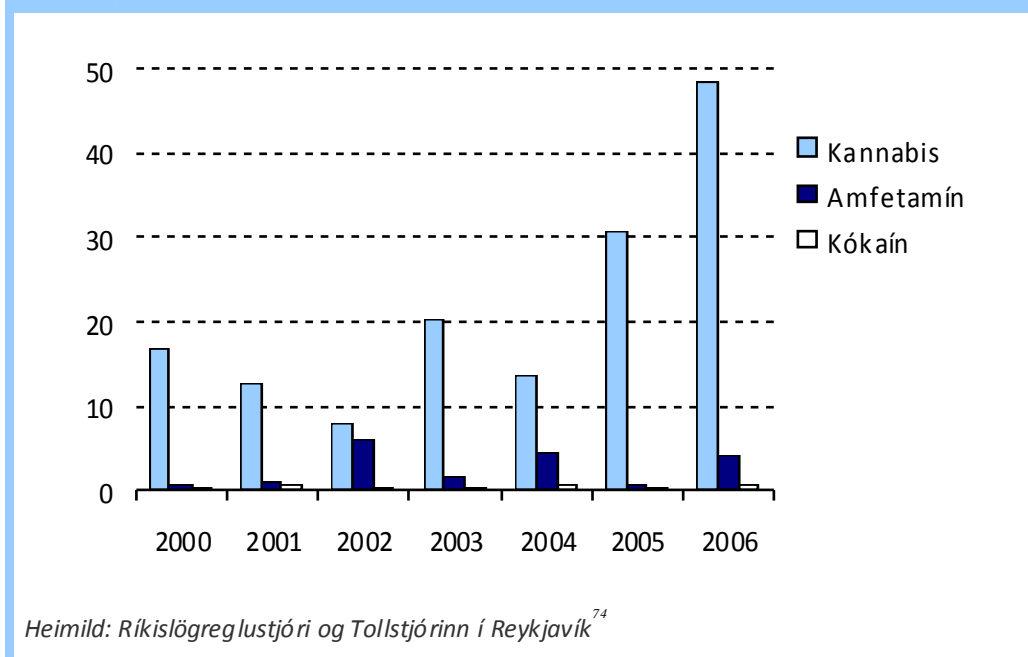
Almennt er litið á haldlagningar fíkniefna sem óbein merki um framboð efna á markaði. Margir þættir hafa þó áhrif á það magn sem árlega er lagt hald á, t.d. áherslur og aðferðir lögreglu og tollayfirvalda, áhrif ytri markaða á smyglara og magn einstakra sendinga. Gagnlegt er að greina milli haldlagninga tollayfirvalda og lögreglu, því að hið síðarnefnda endurspeglar fyrst og fremst þau efni sem þegar eru komin á markað, þótt lögreglan geti einnig lagt hald á efni við landamæri, eins og nýlegt dæmi frá Fáskrúðsfirði sýnir. Aðrir þættir geta einnig haft áhrif, t.d. hefur lögreglan lagt aukna áherslu á götueftirlit í fíkniefnamálum á síðustu árum og hefur málum einnig fjölgað mikið með ári hverju.

<sup>71</sup> Áfengis- og vímuvarnarráð, 2003.

<sup>72</sup> Rannsóknarstofa Háskóla Íslands í Lyfja- og eitrefnafræði, 2007.

<sup>73</sup> 17 ný tilfelli af alnæmi eru skráð á tímabilinu 1995–2005 og 9 dauðsföll. Heimild: Hagstofa Íslands, 2007. Þó má benda á að 4 ný tilfelli hafa komið upp á árinu 2007 sem bendir til að vandamálið geti verið að festa sig í sessi á Íslandi.

## IV.2 Magn fíkniefna haldlagt af lögreglu 2000–2006



Mynd IV.2 sýnir að þróunin í haldlagningum lögreglu frá 2000–2006 er mjög frábrugðin þróuninni í haldlagningu tollvarða (sbr. fyrsta kafla). Hér eykst magn kannabisefna og gerði lögregla rúm 48 kg upptæk árið 2006. Hjá tollfyrvöldum hefur hlutfall og magn kannabisefna af haldlögðum efnum minnkað frá árinu 2002. Mynd IV.2 sundurgreinir ekki ólíkar gerðir kannabisefna en þess má geta að magn kannabislaufa hefur farið vaxandi og hlutur hass dvínandi. Ríkislögreglustjóri hefur bent á að það geti verið merki um að meira efni sé framleitt hér á landi.

Lagt var hald á 4.346 LSD töflur árið 2005 en árið 2004 markaði endurinnkomu efnisins á markað. Það hafði þá lítið sést í nokkur ár. Handlagningum á amfetamíni, hassi, maríjúana, og tóbaksblönduðu hassi hefur fjölgað verulega á síðustu árum og mun meira en handlagningum á kókaíni og e-töflum.

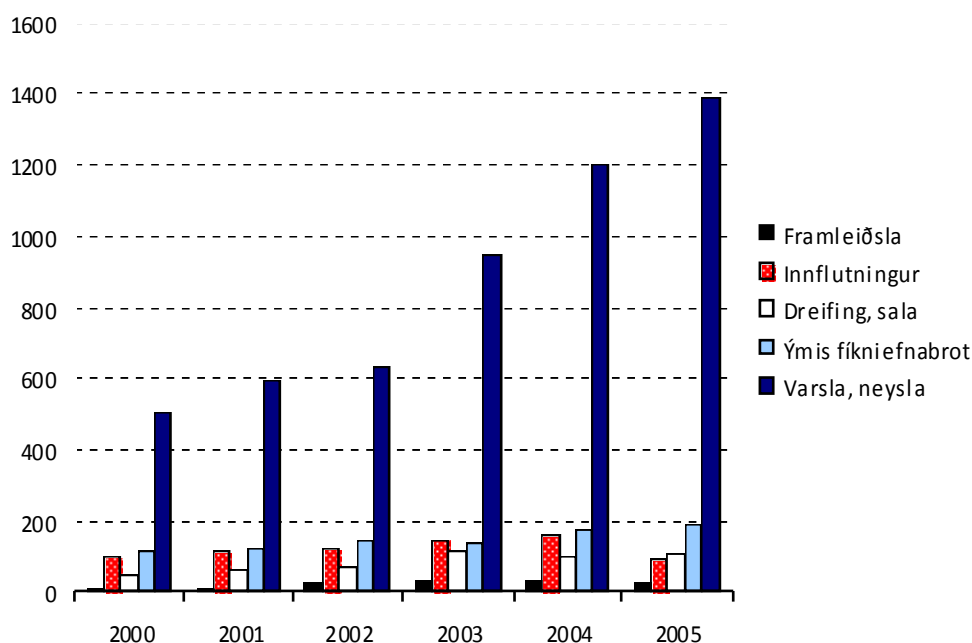
Fíkniefnabrotum hefur fjölgað stöðugt síðustu ár meðan brotum í öðrum málaflokkum hefur fækkað. Fíkniefnabrot voru tæplega þúsund árið 2002 en rúmlega tvö þúsund árið 2006. Þannig hefur vægi þeirra af heildarafbrotum aukist úr 4,26% árið 2001 í tæplega 13% árið 2006. Það samsvarar 50,1% fjölgun frá meðalfjölda brota síðustu fimm árin þar á undan. Þessi þróun á Íslandi er í takt við það sem er að gerast í Evrópu en fíkniefnabrotum fjölgaði almennt mikið þar á tímabilinu.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Tölur um kannabisefni eru sameinaðar og haldlagningartölur tolls dregnar frá heildartölum Ríkislögreglustjóra.

<sup>75</sup> Ársskýrsla EMCDDA 2006, *the State of the Drugs Problem in Europe*.



### IV.3 Tegund og fjöldi fíkniefnabrota 2000-2005



Heimild: Ríkislögreglustjóri

Fíkniefnabrot á Íslandi eru af ýmsum toga, allt frá dreifingu og sölu, innflutningi og framleiðslu, til vörslu og neyslu fíkniefna. Mynd IV.3 sýnir fjölda fíkniefnabrota samkvæmt málaskrá frá 2000 til 2005 eftir tegund brots. Þar kemur skýrt fram að mikil aukning er á öllum tegundum fíkniefnabrota. Þó varð niðursveifla í brotum er vörðuðu innflutning árið 2005. Áberandi er að varsla og neysla hefur aukist mikið og að þau brot nema rúmlega 76% allra fíkniefnabrota á árinu 2005 en aukið hlutfall slíkra brota af heildarfíkniefnabrotum helst í hendur við aukna áherslu lögreglunnar á eftirlit á götum úti allt frá árinu 2003.

#### IV.3.3 Tilefni fangavistar

Föngum sem afplána dóm á Íslandi vegna fíkniefnabrota hefur fjölgað í takt við fjölda brota. Á tímabilinu hefur tala þeirra rúmlega tvöfaldast, úr 55 í 112, og hlutfall þeirra af heildarfjölda fanga aukist úr 25,1% í 33,8%. Þessar tölur segja þó sennilega ekki alla söguna. Gera má ráð fyrir að fíkniefni hafi komið við sögu í fleiri brotum, t.d. auðgunar- og ofbeldisbrotum. Rannsókn sem gerð var í Tékklandi 2005 bendir t.d. til að mikill hluti fíkniefnabrota sem framinn er, eða um 62% þeirra, sé til að fjármagna eigin neyslu, sem og um 20% af þjófnum og 25% af svikum. Könnun frá Finnlandi frá 2004 sýnir að um 7% 15–16 ára unglinga fjármögðu kannabisneyslu sína með ólöglegum hætti, þ.e. með sölu efna eða þjófnaði. Á Írlandi benti könnun frá 1996 til að fíkniefnaneytendur væru ábyrgir fyrir 66% glæpa árið 1996 og

28% þeirra frá 2000 til 2001.<sup>76</sup> Slíkar niðurstöður sýna að fíkniefnatengd brot eru mun umfangsmeiri en einfaldar tölur um fíkniefnabrot sýna.

#### IV.3.4 Fíkniefni í blóð- og þvagsýnum ökumanna

Niðurstöður úr blóð- og þvagsýnum, sem lögreglan óskaði eftir að tekin væru úr ökumönnum sem grunaðir voru um saknæmt athæfi, sýna að málum fjölgaði úr 45 árið 2002 í 186 árið 2006. Þetta getur verið nytsamur mælikvarði því að þarna eru mælingar á efnum sem eru sannanlega í umferð í samfélaginu.

#### IV.4 Helstu lyf og ávana- og fíkniefni í blóð- og/eða þvagsýnum ökumanna 2002–2006

	2002	2003	2004	2005	2006
Benzodíazepínsabönd og skyld lyf	19	28	86	59	66
Amfetamín og skyld efni	15	20	61	47	114
Tetrahydrókannabínól	10	26	27	21	54
Ýmis geðlyf	5	11	13	9	17
Ópíöt	11	6	18	9	4
Kókaín	4	9	7	4	11
Annað	3	9	11	6	5
<b>Fjöldi mála</b>	<b>45</b>	<b>58</b>	<b>114</b>	<b>97</b>	<b>186</b>

Heimild: Rannsóknarstofa Háskóla Íslands í Lyfja- og eiturefnafræði 2007

Í töflu IV.4 er yfirlit um þau 500 mál sem upp komu frá 2002 til 2006 og helstu lyf eða ávana- og fíkniefni sem greindust í blóð- og/eða þvagsýnum úr ökumönnum. Benzodíazepínsambönd og skyld lyf eru róandi ávanalyf, tetrahydrókannabínól eru kannbisefni og ópíöt eru sterk, verkjæðeyfandi lyf eins og morfín og kódaín. Myndin sýnir að mikil aukning varð í öllum lyfjaflokkum ef ópíöt eru undan skilin en þeim tilfellum fækkaði úr 11 í 4 á tímabilinu. Málum þar sem amfetamín greindist fjölgaði stórfellt, úr 15 í 114 á tímabilinu. Þegar þessi aukning er skoðuð verður að hafa í huga að ný tæki til að skima fíkniefni hafa reynst lögreglunni vel og að umferðalögum, nr. 50/1987 var breytt í júní 2006. Í 45. gr. a. segir að enginn megi stjórna vélknúnu ökutæki undir áhrifum ávana- og fíkniefna sem bönnuð eru á íslensku yfirráðasvæði samkvæmt lögum um ávana- og fíkniefni og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Þetta auðveldar lögreglu að fást við fíkniefnaakstur. Efmínasti vottur af fíkniefnum finnst í lífsýnum ökumanna má svifta þá ökuleyfi. 200 mál hafa komið upp á fyrri hluta ársins 2007 einu saman.

#### IV.4 Hreinleiki og verð fíkniefna á markaði

Mikinn fyrirvara verður að gera við upplýsingar um götuverð fíkniefna þar sem margir áhrifaþættir skipta máli í því samhengi, svo sem hreinleiki efna,

<sup>76</sup> Ársskýrsla EMCDDA 2006, *the State of the Drugs Problem in Europe*.

magnið sem er keypt, áhættan við að flytja efnið inn, kaupverð erlendis og framboð og eftirspurn á markaði á hverjum tíma. Upplýsingar um götuverð geta þó verið gagnlegar þegar verið er að bera saman fíkniefnamarkaðinn og þróun milli landa.

#### IV.5 Samanburður á áætluðu götuverði fíkniefna milli landa 2006 í evrum

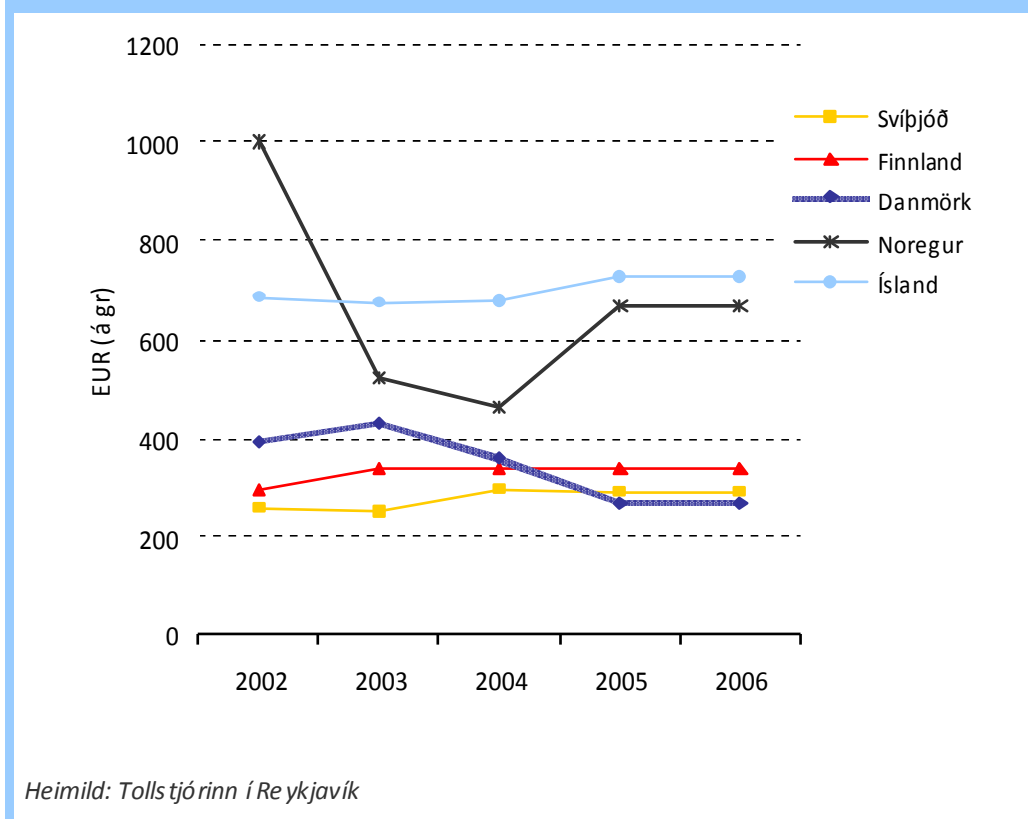
	Kókaín (g)	Kannabis (g)	Amfetamín (g)
Ísland	153,3	25,3	54,6
Noregur	125	12,5	50
Finnland	135	10	25
Svíþjóð	72,8	7,28	21,84
Danmörk	65	6	20
<b>Meðaltal</b>	<b>110,22</b>	<b>12,22</b>	<b>34,29</b>

Eins og tafla IV.5 sýnir er götuverð helstu flokka fíkniefna hátt á Íslandi og hefur reyndar verið það lengi. Hagnaðarvon þeirra sem flytja þau til landsins er því umtalsverð. Með skipulagðara söluneti og útbreiðslu skipulagðra glæpasamtaka sem stunda fíkniefnasmygl og sölu má gera ráð fyrir að þróun á erlendum mörkuðum skipti þróun mála á Íslandi sífellt meira máli. Heróín var til dæmis gert upptækt í fyrsta sinn á Íslandi þegar 5,5 gr fundust í fónum flugfarþega á leið frá Amsterdam 2006, en talið var að efnið væri til einkaneyslu í því máli.

Götuverð á kannabisefnum hefur almennt verið að lækka í Evrópu frá 1999 og er nú svo komið að götuverð á Íslandi er það hæsta í heimi. Það getur því verið veruleg hagnaðarvon fyrir söluaðila að smygla efninu hingað, jafnvel frá löndum sem vanalega eru talin markaðslönd en ekki gegnumstreymislönd.

Ef lítið er til þróunar á götuverði á amfetamíni á Norðurlöndunum undanfarin ár kemur í ljós að hún sveiflast örlítið, sérstaklega í Noregi, eins og fram kemur á mynd IV.6. Verð í Noregi og á Íslandi sker sig nokkuð úr en amfetamín hefur verið dýrast á íslenskum markaði allt frá árinu 2003.

## IV.6 Götuverð á amfetamíni á Norðurlöndunum 2000–2006

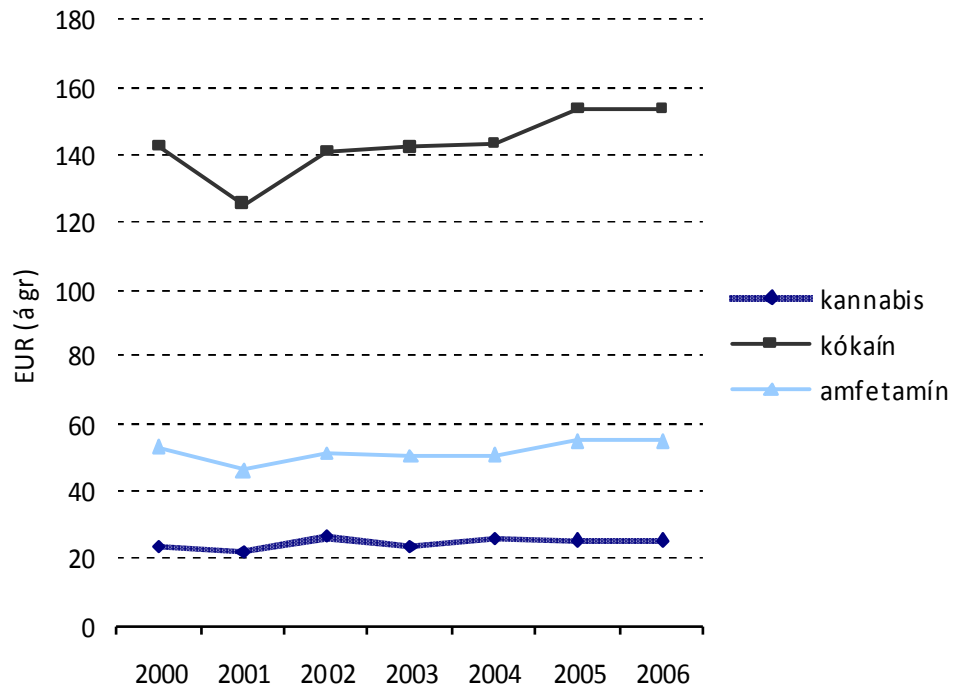


Samanburðarkannanir frá Evrópu benda til að verð á öllum gerðum fíkniefna hafi lækkað frá 1999 og mögulega einnig frá núnda áratugnum.<sup>77</sup> Öfugt við þróunina í Evrópu hefur verð á Íslandi verið nokkuð jafnt allt frá árinu 2006 og jafnvel hækkað, eins og kemur fram á mynd IV.7.

Efnin sem lagt er hald á við innflutning eru nánast undantekningarlaust mjög sterk og má drýgja þau mikið áður en þau eru sett á markað. Ef miðað er við 5,75% hreinleika á götuefnum myndu 100 grömm af hreinu amfetamíni sem lagt er hald á við landamæri verða að 1,739 kg í sölu.

<sup>77</sup> Ársskýrsla EMCDDA 2006, *the State of the Drugs Problem in Europe*.

## IV.7 Þróun á götuverði fíkniefna á Íslandi 2000–2006



Heimild: Tollstjórnin í Reykjavík



## V. Stefnumótun í fíkniefnamálum

Eftirlitsmiðstöð Evrópu með lyfjum og lyfjafíkn, *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (EMCDDA), hefur kortlagt hvernig evrópsk stjórnvöld standa að stefnumótun í fíkniefnamálum. Líkan þeirra felst í ferli sem grundvallast á heildarstefnu ríkisvaldsins (e. *national drug policy*). Eftir henni eru svo mótuð heildarúrræði (e. *national drug strategy*) og heildarframkvæmdaáætlun í fíkniefnamálum (e. *drug action plan*). Þeirri áætlun fylgja samræmdar framkvæmdir og stefnumótunin er síðan endurskoðuð með reglulegu millibili til að bæta nálgunina. Útfærslan er ólík milli landa en frá 1998 til 2002 voru 25 stefnuskjöl gerð fyrir fíkniefnamál á landsvísu og í héraði í löndum innan Evrópusambandsins.

### V.1 Stefna Evrópusambandsins

Í desember 2004 samþykkti Evrópusambandið sjálft heildarstefnu fyrir 2005–2012, en þá hafði farið fram mat á þeirri stefnu sem unnið hafði verið eftir frá 2000 til 2004. Stefnan tekur mið af mörgum þáttum fíkniefnavandans, bæði þeim sem varða framboð og eftirspurn, auk þess sem hún fjallar um alþjóðlega samvinnu og rannsóknir, upplýsingar og mat. Einnig er lögð áhersla á að nýta þá lagaramma og þau upplýsingakerfi sem til eru og efla víðtæka samvinnu allra þeirra sem að málum koma. Þessi stefna virkar einnig sem rammi fyrir framkvæmdaáætlun Evrópusambandsins sem nær til fjögurra ára í senn og var samþykkt í júní 2005. Slík stefna undirstrikar að eftirlit með innflutningi fíkniefna er einungis einn þáttur af mörgum sem stefnumótun stjórnvalda þarf að ná yfir.

### V.2 Stefna Evrópulanda

Hefðbundin grundvallaratriði í fíkniefnastefnu Evrópulandanna eru forvarnir, meðferð, félagsleg aðlögun fíkla, lágmrökun á þeim skaða sem fíkniefnin valda, að draga úr framboði fíkniefna, auk rannsókna og þjálfunar. Mikil áhersla er einnig lögð á alþjóðlega samvinnu. Fjölmargir aðilar þurfa að koma að mótunarferlinu þar sem leitast er við að fá sérþekkingu úr öllum þeim málaflokkum sem fíkniefni snerta og skapa sátt um stefnuna. Dæmi er um að almenningur hafi haft tækifæri til að leggja sitt til málanna og sums staðar tekur stefnan einnig yfir lögleg vímuefni eins og áfengi og tóbak og jafnvel aðra fíkn eins og spilafíkn.

Ráðstafanir til að sporna við innflutningi á ólöglegum fíkniefnum fellur undir tilraunir til að draga úr framboði fíkniefna. Evrópulönd notast við ólík markmið í þessari viðleitni. Á Spáni er t.d. leitast við að fækka þeim tilvikum sem fólki er boðið fíkniefni, en á Írlandi er miðað við að auka handlagningar um 25% á 4 ára tímabili og um 50% á átta árum. Í Portúgal er leitast við að

fækka fíkniefnabrotum um 50% og að minnka framboð fíkniefna með því að auka handlagningar um 50%. Í Bretlandi er markmiðið að draga úr framboði fíkniefna með því að leggja meiri áherslu á taka heróín og kókaín úr umferð og að leysa upp glæpahópa sem hafa komið með hörð fíkniefni inn á markaðinn. Stefna hvers lands hefur sín sérþekkingu og áherslur, en gagnlegt er að skoða nánar meginatriði í stefnu samunburðarlandanna tveggja, Noregs og Finnlands, auk Írlands sem hefur lagt mikið upp úr fíkniefnastefnu sinni.

## V.2.1 Noregur

Allt frá því að fíkniefnanotkun varð vandamál meðal ungs fólks seint á sjöunda áratugnum hefur Noregur framfylgt fíkniefnastefnu sem bannar neyslu fíkniefna, að hafa þau í förum sínum og að versla með þau. Mynd V.1 sýnir grundvallaratriði í heildarstefnu Noregs. Í framkvæmdaáætlun 1998–2000 var markmiðið um fíkniefnalaust samfélag sett fram til að sýna skýrt fram á afstöðu stjórnvalda. Þegar nefnd endurskoðaði hegningarlögin árið 2002 lagði hún til að leyfa kaup og eignarhald á minniháttar magni af veikum vímuefnum en stjórnvöld höfnuðu því. Vegna gífurlegrar aukningar á fíkniefnanotkun á síðasta áratug var framkvæmdaáætlun mótuð fyrir tímabilið 2002–2005.

### V.1 Grundvallaratriði heildarstefnu Noregs í fíkniefnamálum

#### Meginmarkmið

Að norskt samfélag sé án áfengis- og vímuefnavanda.

#### Grundvallaratriði

• Forvarnir, meðferð, umönnun • rannsóknir og þekking • áhersla á lögleg og ólögleg vímuefni • hefða framboð fíkniefna og alþjóðleg samvinna.

#### Helstu viðfangsefni

Að viðhalda og ýta undir neikvæð viðhorf til fíkniefna með forvörnum. Reynt er að koma í veg fyrir neyslu fíkniefna eins og kannabis og helsælu sem og að ná til hópanna sem eru í mestri neyslu.

#### Tiltekin verkefni

Engin verkefni tiltekin.

#### Árangursmat

Mælingar eru í þróun.

#### Fjármögnun

Ekki er vitað hver heildarkostnaðurinn er af fíkniefnavandanum þó að mælingar séu til fyrir ákveðna þætti. Mat Noregs var að útgjöld til fíkniefnamála væru 46 milljónir evra árið 2004.

Heimild: Eftirlitsmiðstöð Evrópu með lyfjum og lyfjafíkn 2002



## V.2.2 Finnland

Með auknum vímuefnavanda í Finnlandi á tíunda áratugnum skipaði ríkisstjórnin hóp sérfræðinga til að rannsaka þennan vanda og móta tillögur að áhrifaríkari leiðum til að fást við hann. Árið 1997 skilaði nefnd um landsstefnu í fíkniefnamálum skýrslu sem varð síðar grundvöllur að áætlun ríkisstjórnarinnar í fíkniefnamálum. Árið 2000 tók ríkisstjórnin síðan upp aðgerðaráætlun fyrir skilvirkari fíkniefnastefnu (2001–2003).<sup>78</sup> Grundvallaratriði heildarstefnu Finnlands í fíkniefnamálum eru sýnd í töflu V.2.

### V.2 Grundvallaratriði heildarstefnu Finnlands í fíkniefnamálum

#### Meginmarkmið

Að koma í veg fyrir notkun fíkniefna og útbreiðslu þeirra til að minnka þau óæskilegu áhrif sem þau hafa á einstaklinga og minnka þann kostnað sem verður við misnotkun þeirra.

#### Grundvallaratriði

- Notkun fíkniefna er alveg bönnuð og lögum stranglega framfylgt til að fæla ungt fólk frá notkun fíkniefna og til að ýta undir neikvætt viðhorf til þeirra.
- Forvarnir og upplýsingar eru notaðar til að hvetja til lífsstíls án fíkniefna og letja ungt fólk frá að fíka með vímuefni.
- Meðferð og umönnun er einstaklingsmiðuð og boðin öllum fíklum.

#### Helstu viðfangsefni

Forvarnir og skjótgreining.  
Meðferð og aðstoð fyrir fíkniefnaneytendur.  
Rannsóknir á skilvirkum heilbrigðisúrræðum tengdum fíkniefnanotkun.  
Löggæsla sem beinist gegn fíkniefnavandanum.  
Meðferðarúrræði í fangelsum.  
Alþjóðleg samvinna.

#### Tiltekni verkefni

Ráðuneyti, auk lögreglunnar hafa birt verkefnaáætlanir sem tengjast fíkniefnamálum.

#### Árangursmat

Engar tölulegar árangursmælingar eru notaðar en landsnefnd um samhæfingu fíkniefnamála gefur ríkisstjórninni árlega skýrslu um framgang heildarstefnunnar.

#### Fjármögnun

Kostnaður félagsmálaráðuneytisins árið 2002 nam 26 milljónum evra.

Heimild: Eftirlitsmiðstöð Evrópu með lyfjum og lyfjafíkn 2002

## V.2.3 Írland

Aukin fíkniefnanotkun á Írlandi, sér í lagi heróínneysla, olli vaxandi áhyggjum á níunda áratugnum og varð til þess að nokkrar þingnefndir voru stofnaðar. Auk þess var ein varanleg nefnd stofnuð undir heilbrigðisráðuneytinu.<sup>79</sup> Þrátt fyrir tilraunir til að stemma stigu við vandanum fór hann vaxandi á tíunda áratugnum. Ráðherranefnd lagði til að nýjar stjórnsýslueiningar yrðu mótaðar til að tryggja að fíkniefnastefnu yrði framfylgt á sam-

<sup>78</sup> E. *Action Plan for More Efficient Drugs Policies* (2001–2003).

<sup>79</sup> Þetta var the National Coordinating Committee on Drug Abuse.

ræmdan, samþættan og skilvirkan hátt. Á Írlandi er fíkniefnamisnotkun oft tengd félagslegri einangrun og ber ráðuneyti félags- og byggðamála því meginábyrgð á stefnunni.<sup>80</sup>

### V.3 Grundvallaratriði heildarstefnu Írlands í fíkniefna málum

#### Meginmarkmið

„Að minnka verulega þann skaða sem neysla fíkniefna veldur einstaklingum og samfélagi með samhæfni á herslu á að minnka framboð fíkniefna, forvarnir, meðferð og rannsóknir.“

#### Grundvallaratriði

- Hefta framboð fíkniefna • forvarnir • meðferð • rannsóknir.

#### Helstu viðfangsefni

Að minnka framboð ólöglegra vímuefna.

Vitundarvakning á hættum fíkniefnanotkunar.

Að veita einstaklingum með fíkniefnavandamál meðferðarúræði og annan stuðning til að aðlagast samfélaginu.

Að minnka áhættu hegðun samfarmanisnotkun fíkniefna.

Að minnka þann skaða sem fíkniefnanotkun veldur einstaklingum, fjölskyldum og samfélögum.

Að hafa marktæk, tímanleg og sambærileg gögn um umfang og eðli fíkniefnamisnotkuna á Írlandi.

Að styrkja samvinnu við samfélög og móta ný samvinnuverkefni til að taka á fíkniefnavandanum.

#### Tiltekin verkefni

100 verkefni með árangursmælingum tilgreind fyrir hið opinbera, einkageirann og samtök. Fíkniefnanefnd er á byrg fyrir framkvæmd. Árangursskýrslur gefnar nefnd ríkisstjórnarinnar um félagsaðlögun.

#### Árangursmat

Árangursmælingar voru mótaðar og tengdar framkvæmdaáætlun. Allar stjórnsýslueiningar lýstu þeim framkvæmdahluta sem féll undir þeirra ábyrgðarsvið.

#### Fjármögnun

Erfitt er að meta kostnað af fíkniefnavandanum, en kostnaðurinn við að móta og framfylgja stefnunni árið 2000 var 182 milljónir evra.

Heimild: Eftirlitsmiðstöð Evrópu með lyfjum og lyfjafíkn 2002

Árið 2000 fór fram endurskoðun á heildarstefnu í fíkniefnamálum á Írlandi. Endurskoðunarferlið var umfangsmikið og tók til skriflegra athugasemda,<sup>81</sup> viðræðna við lykilmenn innan hins opinbera, úr einkageiranum og frjálsra félagsamtaka, sem og opinna funda í ólíkum landshlutum. Þar að auki var 34 samtökum og stofnunum boðið að halda kynningar til að bæta þáverandi stefnu. *Heildarstefna 2001–2008: Byggt á reynslu*<sup>82</sup> var gefin út í maí 2001. Grundvallaratriði hennar eru í töflu V.3.

<sup>80</sup> E. Department of Community, rural and Gaeltacht Affairs.

<sup>81</sup> M.a. komu 189 frá almenningi í kjölfar auglýsinga.

<sup>82</sup> E. national *Drugs Strategy 2001–2008: Building on Experience*.

Árið 2005 var írski stefnan metin en tímamörk hennar höfðu verið sett frá 2001–2008 svo að þetta mat markaði helming tímarammans. Lagt var til að endurforgangsraða málum til að mæta nýjum áherslum í meðferð og margþættri fíkniefnanotkun, kókaínneyslu og útbreiðslu alnæmis og lifrabólgu C.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Ársskýrsla EMCDDA 2006. *The State of the Drugs Problem in Europe*.