Greinargerð.

**1. Inngangur.**    Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu að höfðu samráði við embætti tollstjóra. Í því eru annars vegar lagðar til breytingar á ákvæðum tollalaga um upplýsingagjöf um flutning fjármuna milli landa og hins vegar breytingar sem snúa að svokallaðri VRA-vottun.
    Upplýsingaskyldu um flutning fjármuna milli landa er ætlað að gera stjórnvöldum fært að koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Vottun viðurkenndra rekstraraðila (VRA) er ætlað að stuðla að aukinni skilvirkni, hraðari flutningi vara og öruggari vöruflutningum til og frá landinu.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**    Markmið frumvarpsins er að gera úrbætur á ákvæðum tollalaga um upplýsingagjöf um flutning fjármuna milli landa og um veitingu og afturköllun VRA-vottunar.
    Skyldan til að tilkynna um flutning fjármuna milli landa og þau skilyrði sem sett eru fyrir veitingu og afturköllun VRA-vottunar geta verið nokkuð íþyngjandi. Af þeim sökum þykir við hæfi að skylduna og skilyrðin megi leiða af settum lögum.

*Upplýsingagjöf um flutning reiðufjár og handhafabréfa til og frá Íslandi.*    Fjármálaaðgerðahópurinn (e. Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF) er sjálfstæð milliríkjastofnun sem hefur það hlutverk að þróa og vinna að vernd alþjóðlegs fjármálakerfis gegn peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu gereyðingarvopna. Árið 2012 gaf FATF út 40 tilmæli sem ætlað að stuðla að því að markmiðum hópsins verði náð á samræmdan hátt. Tilmælin hafa verið uppfærð reglulega frá þeim tíma. Tilmæli nr. 32 snúa að flutningi fjármuna.
    Í apríl 2018 gaf FATF út skýrslu um mat á aðgerðum Íslands gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.. Í umfjöllun um hvernig Íslandi hefur tekist til við að fást við tilmæli nr. 32 er bent á að komið hafi verið á fót tilkynningakerfi vegna fjármunaflutninga, sbr. 27. gr. tollalaga, en tilkynningarskyldan nái hins vegar einungis til fjármuna í farangri ferðamanna og farmanna en ekki til fjármuna í formi vara eða sendinga í hefðbundnum farmflutningi. Bent er á að samkvæmt ákvæðum 30. gr., sbr. 144. gr., tollalaga hvíli rík upplýsingaskylda á inn- og útflytjendum en við ákvörðun viðurlaga skv. 172. gr. laganna sé aðeins tekið mið af aðflutningsgjöldum sem leggja ber á vörur. Í ljósi þess að aðflutningsgjöld séu almennt ekki lögð á fjármuni við tollafgreiðslu séu viðurlög 172. gr. laganna bitlaus þegar að ólögmætum fjármunaflutningum kemur. Bent er á að upptökuheimild 181. gr. tollalaga verði að teljast óhófleg í þessum tilvikum og henni verði því vart beitt í tilviki ólögmætra fjármunaflutninga. Þá heimili ákvæði 162. gr. tollalaga aðeins að hald sé lagt á reiðufé en ekki handhafabréf.

*VRA-vottun.*    Fyrirkomulag VRA-vottunar viðurkenndra rekstraraðila (e. Authorized Economic Operator) á rót sína að rekja til alþjóðlegs samstarfs á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar og Alþjóðatollastofnunarinnar. Fyrirkomulagið er hluti af SAFE-rammaregluverki síðarnefndu stofnunarinnar en meginmarkmið þess eru að tryggja öryggi alþjóðlegu aðfangakeðjunnar og greiða fyrir viðskiptum.
    Í XX. kafla A tollalaga er fjallað um VRA-vottun, þ.e. vottun útgefna af tollstjóra á því að tiltekinn lögaðili teljist viðurkenndur rekstraraðili og hann geti sem slíkur notið sérstakrar meðferðar við tollframkvæmd. Skilyrði þess að lögaðila verði veitt VRA-vottun eru ítarlega tíunduð í 145. gr. a tollalaga. Þau eiga það sammerkt að þeim er ætlað að tryggja að þeim einum verði veitt slík vottun sem á óflekkaðan feril að baki og þykir traustsins verður í efnahagslegu samhengi og hvað öryggismál varðar. Þá eru skilyrði afturköllunar VRA-vottunar einnig ítarlega tíunduð í 145. gr. b og 145. gr. c.
    Eitt þeirra skilyrða sem uppfyllt þurfa að vera til að lögaðili hljóti VRA-vottun er að hann sjálfur, stjórnendur hans, stjórnarmenn, starfsmenn sem bera ábyrgð á tollamálum í starfsemi hans eða umboðsmenn hans hafi ekki gerst sekir um alvarleg eða ítrekuð brot gegn ákvæðum tollalaga, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja eða annarra skattalaga eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra. Er gerð krafa um að engin slík brot hafi komið upp á síðustu þremur árum áður en umsókn um vottunina er lögð fram. Þá mega framangreindir aðilar ekki hafa gerst sekir um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda síðustu þrjú ár áður en umsókn um VRA-vottun er lögð fram hjá tollstjóra.
    Gert er ráð fyrir að með tíð og tíma verði gerðir gagnkvæmir viðurkenningarsamningar milli íslenskra og erlendra stjórnvalda þar sem kveðið verði efnislega á um að aðilar sem hlotið hafa VRA-vottun á Íslandi njóti hagræðis við tollframkvæmd erlendis og þá í samræmi við reglur innflutningsríkis. Eftir því sem löggjöf ríkja er samræmdari aukast líkur þess að íslenskum stjórnvöldum takist að gera gagnkvæma viðurkenningarsamninga. Þá er ljóst að tryggja verður að ákvæði tollalaga um VRA-vottun séu virk og framkvæmanleg.
    Embætti tollstjóra hefur sett af stað sex mánaða tilraunaverkefni í því skyni að yfirfara virkni og framkvæmd VRA-vottunar. Ekki hafa enn verið gerðir gagnkvæmir viðurkenningarsamningar við önnur ríki en vilyrði um viðræður liggja þó fyrir. Komið hefur á daginn að ákvæði XX. kafla A tollalaga eru haldin tveimur annmörkum sem vinna þarf bug á áður en til formlegra samningaviðræðna kemur. Þannig hefur komið á daginn að tilgreining á brotum sem komið geta í veg fyrir að VRA-vottun verði veitt er ekki í fullu samræmi við reglur Evrópusambandsins og okkar helstu samanburðarríkja. Í kjölfar innleiðingar Evrópugerða á sviði persónuverndar er einnig vafamál hvort embætti tollstjóra hafi nægilegar heimildir til að vinna upplýsingar um framangreind brot.

**3. Meginefni frumvarpsins.**    Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á tveimur efnisatriðum ákvæða tollalaga, þ.e. um skyldu til að veita upplýsingar um flutning fjármuna milli landa og um veitingu og afturköllun VRA-vottunar.
    Verði frumvarpið samþykkt munu íslensk stjórnvöld hafa staðið við hluta þeirra skuldbindinga sem þau hafa undirgengist með aðild sinni að FATF. Þá eykur samþykkt frumvarpsins líkur á að tollstjóra takist að koma á laggirnar virku kerfi viðurkenndra rekstraraðila og að unnt verði að gera gagnkvæma viðurkenningarsamninga um VRA-vottun við yfirvöld í öðrum ríkjum.

*Upplýsingagjöf um flutning fjármuna.*    Í 27. gr. tollalaga er fjallað um skýrslugjafir ferðamanna og farmanna. Í 2. mgr. er kveðið á um að ferðamenn og farmenn, sem koma til landsins frá útlöndum eða fara frá landinu til útlanda, skuli ótilkvaddir gera grein fyrir hærri fjárhæð en sem nemur 10.000 evrum, miðað við opinbert viðmiðunargengi eins og það er skráð hverju sinni, sem þeir hafa meðferðis í reiðufé eða handhafabréfum, þ.m.t. ferðatékkum. Með samþykkt laga nr. [167/2008](https://www.althingi.is/altext/stjt/2008.167.html), sem m.a. breyttu tollalögum, urðu tvær breytingar á 2. mgr. 27. gr. tollalaga. Þannig voru fjárhæðarmörkin lækkuð úr 15.000 evrum í 10.000 evrur með vísan til athugasemda sem komu fram í stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á ráðstöfunum gegn innflutningi ólöglegra fíkniefna frá nóvember 2007. Hins vegar var tilkynningarskyldan útfærð þannig að það leiddi beint af lagatextanum að hún næði ekki aðeins til reiðufjár heldur einnig handhafabréfa. Tekið var fram að þeirri breytingu væri ætlað að koma til móts við athugasemdir sem komu fram í skýrslu FATF um aðgerðir gegn peningaþvætti á Íslandi frá 13. október 2006.
    Í þeim tilgangi að bregðast við athugasemdum og ábendingum FATF frá því í apríl 2018 eru lagðar til ýmsar breytingar á 27., 162. og 172. gr. tollalaga. Nánar tiltekið eru breytingar eftirfarandi:
     a.      Ákvæði 2. mgr. 27. gr. laganna, um skyldu ferðamanna og farmanna til að tilkynna um fjármuni, þ.e. reiðufé og handhafabréf, sem þeir hafa meðferðis við komu til landsins eða brottför frá því, verði færð í nýja grein tollalaga, 27. gr. a, þar sem kveðið verði jöfnum höndum á um sambærilega skyldu innflytjenda, útflytjanda og tollmiðlara.
     b.      Heimild 162. gr. laganna, til haldlagningar fjármuna sem ferðamenn eða farmenn hafa meðferðis til og frá landinu, leiki grunnur á að þeir verði notaðir við framkvæmd brots gegn refsiákvæðum almennra hegningarlaga, verði útvíkkuð þannig að hún nái einnig til fjármuna sem inn- og útflytjendur og tollmiðlarar flytja til eða frá landinu.
     c.      Við 172. gr. laganna, þar sem kveðið er á um refsingar vegna rangrar eða villandi upplýsingagjafar um inn- og útflutning, verði bætt ákvæði þar sem tekið er af skarið um að það sé refsivert að láta af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi hjá líða að gera grein fyrir fjármunaflutningum eða veita rangar eða villandi upplýsingar um slíka flutninga.

*Veiting og afturköllun VRA-vottunar.*    Í 2. mgr. 145. gr. a tollalaga er kveðið á um ýmis skilyrði þess að lögaðila verði veitt VRA-vottun. Í 1. tölul. er kveðið á um það óundanþæga skilyrði að umsækjandi, stjórnendur, stjórnarmenn, starfsmenn sem bera ábyrgð á tollamálum umsækjanda eða umboðsmenn hans hafi ekki gerst sekir um alvarleg eða ítrekuð brot gegn ákvæðum tollalaga, annarra laga sem tollstjóra ber að framfylgja eða annarra skattalaga eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra á síðustu þremur árum áður en umsókn er lögð fram, né megi sömu aðilar, á sama tímabili, hafa gerst sekir um önnur alvarleg brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda. Í frumvarpinu er lagt til að skilyrðinu verði breytt. Í tillögunni felst í fyrsta lagi að kveðið verði skýrt á um að einu gildi hvort málinu hefur verið lokið með sakfelli fyrir dómi, annarri ákvörðun um sekt, beitingu stjórnsýsluviðurlaga eða sátt. Í öðru lagi felst í tillögunni að uppsetningu talningar þeirra lögbrota sem geta komið í veg fyrir veitingu VRA-vottunar verði breytt og sérstaklega tekið fram að önnur alvarleg eða ítrekuð brot sem tengjast atvinnustarfsemi umsækjanda komi í veg fyrir að unnt verði að veita lögaðila VRA-vottun svo fremi sem skemmri tími en þrjú ár séu liðin milli framlagningar umsóknar um vottun og viðurlagaákvörðunar vegna brots. Til að tryggja fullt samræmi eru lagðar til sambærilegar breytingar á ákvæðum 2. tölul. 1. mgr. 145. gr. b og 1. tölul. 1. mgr. 145. gr. c tollalaga, þar sem kveðið er efnislega á um að missir skilyrða fyrir að hljóta VRA-vottun hafi þær afleiðingar að vottunin er afturkölluð tímabundið eða varanlega.
    Þar sem á þykir skorta að tollstjóri hafi viðeigandi heimildir til öflunar upplýsinga til að sannreyna að skilyrði þess að hljóta VRA-vottun og halda henni er lagt til að nýrri grein verði bætt við XX. kafla tollalaga um vinnslu upplýsinga. Í nýju greininni verði kveðið á um heimild tollstjóra til að afla slíkra upplýsinga frá opinberum aðilum og vinna þær. Sérstaklega verði tekið fram að opinberum aðilum, þar á meðal dómstólum, sýslumönnum, lögreglu, handhöfum ákæruvalds, ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra og stjórnsýslustofnunum sem hafa heimildir til að beita stjórnsýsluviðurlögum, sé skylt að veita tollstjóra upplýsingarnar að fenginni beiðni þar um. Ekki er um tæmandi talningu að ræða. Þá verði kveðið á um heimild tollstjóra til að upplýsa umsækjanda um VRA-vottun og viðurkenndan rekstraraðila um ástæðu þess að hann uppfyllir ekki skilyrði vottunar en heimildin verði þó háð því að ekki verði farið gegn ákvæðum laga um meðferð sakamála eða annarra laga þar sem kveðið er á um málsmeðferð vegna viðeigandi brota. Svo að upplýsingagjöf tollstjóra til viðeigandi yfirvalda í þeim ríkjum sem Ísland kann að gera við gagnkvæma viðurkenningarsamninga um VRA-vottun verði viðunandi er einnig lagt til að kveðið verði á um skyldu tollstjóra til að halda úti á vefsvæði sínu lista yfir þá lögaðila sem hafa VRA-vottun. Jafnframt verður tollstjóra gert skylt að miðla tímanlega upplýsingum um veitingu og afturköllun VRA-vottunar til stjórnvalda í samstarfsríkjum eða ríkjasamböndum.
    Kveðið er á um skilyrði VRA-vottunar á nokkuð mismunandi hátt í helstu samanburðarríkjum Íslands. Skv. 21. gr. norsku tollareglugerðarinnar er gert að skilyrði VRA-vottunar að umsækjandi hafi ekki gerst brotlegur við tollalög, skattalög og löggjöf um ýmiss konar opinber gjöld. Danir og Svíar, sem eru aðilar að Evrópusambandinu, byggja VRA-vottun (nefnd AEO-vottun) á regluverki Evrópusambandsins. Í 39. gr. reglugerðar ESB um tollabandalagið er kveðið á um að vottun verði aðeins veitt þeim sem ekki hafa framið alvarleg eða ítrekuð brot gegn tollalögum og skattalögum eða alvarleg brot sem tengjast efnahagslegri starfsemi umsækjanda. Svisslendingar gera hins vegar einfaldlega þá kröfu að umsækjendur hafi ekki brotið gegn ákvæðum tollareglna. Hafa ber í huga að svigrúm annarra ríkja til túlkunar á gildissviði ákvæða laga og stjórnvaldsfyrirmæla er oft og tíðum annað en hér á landi.

**4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**    Ákvæði 6. gr., um vinnslu upplýsinga, snerta hagsmuni sem njóta verndar friðhelgisákvæðis 71. gr. stjórnarskrár og ákvæða laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. [90/2018](https://www.althingi.is/lagas/148c/2018090.html). Af 2. og 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrár leiðir að á grundvelli sérstakrar lagaheimildar megi takmarka friðhelgi einkalífs manna beri brýna nauðsyn til vegna réttinda annarra.
    Af 3. tölul. 9. gr. laga nr. [90/2018](https://www.althingi.is/lagas/148c/2018090.html) leiðir að vinnsla persónuupplýsinga er heimil sé hún nauðsynleg til að fullnægja lagaskyldu sem hvílir á ábyrgðaraðila. Í 3. tölul. 2. mgr. 12. gr. þeirra laga er efnislega kveðið á um að upplýsingum um refsiverða háttsemi megi stjórnvöld ekki miðla nema það sé nauðsynlegt í þágu lögbundinna verkefna viðkomandi stjórnvalds eða til að unnt sé að taka stjórnvaldsákvörðun. Telja verður að framangreind skilyrði séu uppfyllt í ljósi efnis 6. gr.
    Með 6. gr. er ætlunin að tryggja tollstjóra skýrar heimildir til vinnslu upplýsinga, þ.m.t. miðlunar, um hvort einstaklingar sem gegna tilteknum stöðum hjá umsækjanda um VRA-vottun eða viðurkenndum rekstraraðila hafi gerst sekir um brot skv. 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a, hafi verið ákærðir eða sæti rannsókn. Tilgangurinn er annars vegar að gera tollstjóra unnt að taka ákvörðun um veitingu eða afturköllun VRA-vottunar og hins vegar að unnt verði að uppfylla kröfur sem fyrirsjáanlegt er að leiði af ákvæðum gagnkvæmra samninga um viðurkenningu rekstraraðila. Tilgangur vinnslunnar er því skýr. Aðeins á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga sem heimilt er að vinna er mögulegt að sannreyna að skilyrði VRA-vottunar séu uppfyllt. Var þess gætt sérstaklega við gerð frumvarpsins að ákvæði 6. gr. væru skýr og efni þeirra endurspeglaði tilgang vinnslunnar. Eins og áður hefur komið fram er ætlunin að ákvæði tollalaga um VRA-vottun verði í sem bestu samræmi við ákvæði sama efnis í helstu samanburðarríkjum Íslands. Tilgangur þessa er að auka möguleika Íslands á að gera gagnkvæma samninga um viðurkenningu rekstraraðila. Til þess að svo megi verða þurfa íslensk stjórnvöld að hafa möguleika á að afla upplýsinga sem nauðsynlegar eru til að unnt sé að sannreyna hvort skilyrði VRA-vottunar teljist uppfyllt. Þjóðhagslegur ávinningur Íslands og íslensks viðskiptalífs af því að tryggja virkni VRA-vottunar kemur einkum fram í minni viðskiptahindrunum á landamærum og bættri samkeppnisstöðu gagnvart erlendum ríkjum og fyrirtækjum. Hagsmunir stjórnenda umsækjanda um VRA-vottun eða þeirra sem slíka vottun hafa fengið, stjórnarmanna, starfsmanna og umboðsmanna eru hins vegar einstaklingsbundnir og felast einkum í því að þeir þurfi ekki að gjalda þess að hafa gerst brotlegir við lög, t.d. með tilfærslum í starfi eða atvinnumissi. Ákvæði frumvarpsins tryggja hagsmununum þónokkra vernd þar sem aðeins er gert ráð fyrir að brot sem eru þriggja ára og yngri komi til skoðunar. Ljóst er að umsækjendur um VRA-vottun og viðurkenndir rekstraraðilar geta haft verulega hagsmuni af því að hafa slíka vottun. Komi sú staða upp að einn eða fleiri þeirra einstaklinga sem taldir eru upp í 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a hafi gerst sekir um þar tilgreint brot og það kemur í veg fyrir að vottun verði veitt eða hún er afturkölluð vegna þessa og verður viðkomandi lögaðili þá að geta brugðist við og bætt úr og þannig komið í veg fyrir að óhagræði skapist eða því verði viðhaldið. Af ákvæðum 3. tölul. 2. mgr. 12. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga leiðir hins vegar að óheimilt er að miðla upplýsingum um refsiverða háttsemi nema miðlunin sé nauðsynleg í þágu lögbundinna verkefna viðkomandi stjórnvalds eða til að unnt sé að taka stjórnvaldsákvörðun. Þá eru verulegar takmarkanir settar við miðlun slíkra upplýsinga í 4. mgr. 12. gr. áðurnefndra laga. Ákvæði 15. gr. stjórnsýslulaga, um upplýsingarétt aðila máls, taka ekki til rannsóknar sakamáls og meðferðar þess að öðru leyti. Þó geta sakborningur og brotaþoli krafist þess að fá að kynna sér gögn málsins eftir að það hefur verið fellt niður eða því lokið á annan hátt. Af því leiðir að réttur annarra til aðgangs að upplýsingum er takmarkaður. Í lögum um meðferð sakamála er kveðið á um ýmsar takmarkanir á rétti til aðgangs að upplýsingum, m.a. vegna rannsóknarhagsmuna og einkahagsmuna manna. Sambærilegar takmarkanir leiðir af ýmsum lögum þar sem kveðið er á um málsmeðferð vegna brota sem falla undir 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a. Af þeim sökum er lagt til að tollstjóra verði gert skylt að upplýsa stjórnendur umsækjanda, stjórnarmenn, viðeigandi starfsmenn eða umboðsmenn um það fyrir fram að hann hyggist afla upplýsinga um brot sem falla undir 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a og vekja jafnframt athygli þeirra skyldu sinni til að upplýsa umsækjanda um ástæður þess að honum er synjað um VRA-vottun. Þannig verður framangreindum einstaklingum gert fært að bregðast við eins og þeir telja tilhlýðilegt.

**5. Samráð.**    Frumvarpið snertir fyrst og fremst embætti tollstjóra, inn- og útflytjendur, farmflytjendur, þar á meðal rekstraraðila flutningaskipa og flugrekendur, tollmiðlara, rekstraraðila póstþjónustu og rekstraraðila tollvörugeymslna. Þá hefur frumvarpið snertiflöt við starfssvið ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra, dómstóla, handhafa ákæruvalds og stjórnvalda sem leggja stjórnvaldssektir á lögaðila og einstaklinga, einkum vegna efnahagstengdra brota.
    Áform um gerð lagafrumvarpsins voru lögð fram á fundi ráðuneytisstjóra allra ráðuneyta, sbr. 1. mgr. 1. gr. samþykktar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar. Hinn 9. október 2018 voru drög að frumvarpinu birt á samráðsgátt stjórnvalda á vefsetrinu Ísland.is, sbr. 3. gr. samþykktarinnar. Samráðið stóð yfir til 16. október 2018. Engar athugasemdir bárust. Á meðan frumvarpið sætti ytra samráði gerði ráðuneytið nokkrar breytingar á því. Breytingarnar voru að litlu leyti efnislegar og ekki var hróflað við tilgangi eða markmiðum ákvæða frumvarpsins. Einungis var hugað að atriðum sem horfðu til aukins skýrleika.

**6. Mat á áhrifum.**    Verði þau ákvæði frumvarpsins sem snúa að flutningi fjármuna ekki samþykkt hafa íslensk stjórnvöld ekki orðið við tillögum Fjármálaaðgerðahópsins (FATF). Gera má ráð fyrir að því fylgi álitshnekkir. Stjórnvöld hafa þá ekki staðið fyllilega við þær skuldbindingar sem felast í aðild Íslands að hópnum. Áhrifin munu jafnframt koma fram í því að íslensk löggjöf verður ekki vel í stakk búin til að takast á við vörn gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka eins og best verður á kosið.
    Verði þau ákvæði frumvarpsins sem snúa að skilyrðum VRA-vottunar ekki samþykkt er hætta á að ósamræmi verði milli ákvæða íslenskra og erlendra reglna um slíka vottun. Afleiðingin getur orðið sú að erlend ríki hafni því að gera gagnkvæma viðurkenningarsamninga um VRA-vottun við íslensk stjórnvöld. Áhrif þessa munu komu fram í því að möguleikar tollyfirvalda til að draga úr stjórnsýsluhömlum við flutning vara um íslensk landamæri takmarkast. Að sama skapi skapast hætta á að með tíð og tíma muni samkeppnisstaða íslenskra fyrirtækja versna svo einhverju nemi.
    Verði þau ákvæði frumvarpsins sem snúa að heimild tollstjóra til vinnslu upplýsinga vegna VRA-vottunar ekki samþykkt er veruleg hætta á að embættið geti ekki veitt slíka vottun. Áhrif þess yrðu þau sömu og ef ákvæði frumvarpsins sem snúa að skilyrðum VRA-vottunar verða ekki samþykkt.
    Allt frá árinu 2012 hefur embætti tollstjóra undirbúið upptöku starfrækslu kerfis VRA-vottunar. Áætlanagerð embættisins gerir þegar ráð fyrir slíkri starfsemi. Áhrif samþykktar frumvarpsins rúmast því innan þegar áætlaðra fjárheimilda embættisins.
    Upplýsingagjöf opinberra aðila til tollstjóra vegna skilyrða um að fyrir liggi að umsækjandi um VRA-vottun, viðurkenndur rekstraraðili, stjórnendur hans, stjórnarmenn, starfsmenn eða umboðsmenn hafi ekki á síðustu þremur árum gerst sekir um brot gegn ákvæðum laga eða stjórnvaldsfyrirmæla munu verða einhver. Hins vegar má gera ráð fyrir því að umfang slíkrar upplýsingaöflunar verði það takmarkað að áhrifin verði vart teljandi.
    Samþykkt frumvarpsins hefur ekki fjárhagsáhrif fyrir ríkissjóð. Áhrif samþykktarinnar á lögaðila sem hljóta VRA-vottun verða jákvæð.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. og 2. gr.

    Ákvæði 1. og 2. gr. er nátengt. Þar er lagt til að efni 2. mgr. 27. gr. laganna verði fært í nýja grein, 27. gr. a, og útfært nánar til samræmis við athugasemdir Fjármálaaðgerðahópsins (FATF).
    Í 1. mgr. er ákvæði sem skyldar bæði innflytjendur, útflytjendur og eftir atvikum tollmiðlara, ferðamenn og farmenn að gera embætti tollstjóra grein fyrir fjármunum sem fluttir eru til og frá landinu svo fremi sem þeir nemi hærri fjárhæð en 10.000 evrum. Með fjármunum er í þessu samhengi átt við reiðufé, þ.e. innlendan og erlendan gjaldeyri, sbr. 1. gr. laga nr. [87/1992](https://www.althingi.is/lagas/148c/1992087.html), og handhafabréf, þ.m.t. ferðatékka.
    Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að tollstjóri hafi vald til að ákveða hvernig upplýsingagjöfinni skuli háttað, t.d. með innsendu bréfi, útfyllingu staðlaðs eyðublaðs eða rafrænt.
    Í 3. mgr. er kveðið á um umfang upplýsingaskyldunnar í tilviki innflytjenda, útflytjanda og tollmiðlara. Nær hún til fjármuna sem eru í sendingum til og frá landinu. Þannig nær skyldan ekki til peningaseðla sem þegar þeir teljast prentvarningur enda er þá skylt að gera grein fyrir þeim á inn- eða útflutningsskýrslu, skv. 22.–26. gr. tollalaga, sbr. 144. gr. þeirra.
    Í 4. mgr. er kveðið á um umfang upplýsingaskyldunnar í tilviki ferðamanna og farmanna. Nær hún til fjármuna sem þeir hafa meðferðis til og frá landinu.
    Að öðru leyti skal við skýringu á efni greinarinnar litið til umfjöllunar í greinargerð og athugasemda við frumvarp til tollalaga, nr. 88/2005, og frumvarp til laga um breyting [á tollalögum, nr. 88/2005](https://www.althingi.is/lagas/148c/2005088.html), o.fl. sem varð að lögum nr. 167/2008.

Um 3. gr.

    Í 3. gr. er lagðar til breytingar á því skilyrði fyrir veitingu VRA-vottunar sem kveðið er á um í 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a laganna. Annars vegar er ætlunin að einfalda og skýra framsetningu á þeim brotum sem slík réttaráhrif hafa og hins vegar að útvíkka gildissvið ákvæðisins þannig að ótvírætt sé að það nái til brota óháð formi viðurlaga. Þannig mun skilyrðið eiga við hvort sem máli hefur verið lokið fyrir dómstólum eða á stjórnsýslustigi.
    Í meginatriðum er upptalning brota sem varðað geta því að skilyrði 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a laganna geti ekki talist uppfyllt efnislega óbreytt frá 18. gr. laga nr. [112/2016](https://www.althingi.is/altext/stjt/2016.112.html), að teknu tilliti til skýringa sem settar eru fram í nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til þeirra laga og fylgiskjali við nefndarálitið.
    Í greininni er ekki kveðið á um refsingu við brotum heldur aðeins þau réttaráhrif sem brot kunna að hafa í tilviki lögaðila sem sækir um VRA-vottun. Af því leiðir að ekki eru gerðar sömu kröfur um að tilgreina verknað og jafnan tíðkast í lagaákvæðum á sviði refsiréttar. Skýra verður orðin „önnur brot sem hafa verið framin í atvinnustarfsemi umsækjanda“ í d-lið 3. gr. með framangreint í huga. Orðalagið er rúmt og nær í raun til óskilgreindra flokka brota sem hafa verið framin í atvinnustarfsemi lögaðila sem sækir um VRA-vottun. Með því er átt við brot gegn ákvæðum laga sem um starfsemi lögaðilans gilda. Eðli máls samkvæmt er ekki unnt að tilgreina brotin á tæmandi hátt enda grundvallast starfsemi lögaðila ekki öll á sama lagagrundvelli auk þess sem starfsemi þeirra er ólík og um hana gilda ekki alltaf sömu reglur. Með brotum sem hafa verið framin í atvinnustarfsemi umsækjanda er þannig m.a. átt við brot sem fullnægja skilyrðum refsiábyrgðar lögaðila skv. II. kafla A almennra hegningarlaga. Einnig er átt við önnur brot sem gera það að verkum að lögaðili þarf að sæta viðurlögum í formi stjórnsýsluviðurlaga. Þar sem það er jafnframt skilyrði að stjórnendur, stjórnarmenn, tilteknir starfsmenn eða umboðsmenn hafi ekki heldur gerst sekir um slík brot er jafnframt átt við brot sem hafa verið framin í atvinnustarfsemi umsækjanda og hafa þær afleiðingar að viðkomandi einstaklingur sætir viðurlögum. Ekki er skilyrði að brotamaður eða umsækjandi, lögaðilinn, hafi hlotið ábata af brotinu heldur aðeins að brotið hafi átt sér stað í efnahagslegri starfsemi umsækjandans. Þannig gætu t.d. brot sem hafa beint eða óbeint neikvæð áhrif á hluthafa í umsækjanda, skuldunauta, samkeppnisaðila eða viðskiptamenn hans, þ.m.t. neytendur, talist til brota í þessum skilningi.
    Með þeim áskilnaði að brot sé til þess fallið að efast megi um að umsækjandi ræki hlutverk sitt í alþjóðlegri keðju aðfanga á eðlilegan hátt er annars vegar átt við að brotið verður að vera þess eðlis að tilvist þess hafi áhrif á orðspor umsækjanda. Hins vegar verður brotið að teljast þess eðlis að áhrifa þess hafi gætt í starfsemi sem snertir inn- og útflutning, þ.e. innkaup vöru erlendis frá, sölu á vöru úr landi, flutning og tollmeðferð vöru, þ.m.t. fjármuna, til og frá landinu og ferðir manna til og frá landinu.
    Rétt er að taka nokkur handahófskennd dæmi um brot sem gætu fallið undir ákvæðið að öllum skilyrðum uppfylltum. Ekki er um tæmandi talningu að ræða. Um gæti verið að ræða brot gegn ákvæðum:
     –      Almennra hegningarlaga.
     –      Samkeppnislaga.
     –      Laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu.
     –      Laga um gjaldeyrismál.
     –      Laga um áhafnir íslenskra farþegaskipa og flutningaskipa.
     –      Laga um bókhald.
     –      Laga um eftirlit með skipum.
     –      Laga um eftirlit með þjónustu og hlutum sem geta haft hernaðarlega þýðingu.
     –      Laga um einkahlutafélög.
     –      Laga um hlutafélög.
     –      Laga um einkaleyfi.
     –      Laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða.
     –      Hafnalaga.
     –      Höfundalaga.
     –      Laga um íslenska alþjóðlega skipaskrá.
     –      Varnarmálalaga.
    Ávallt er skilyrði að brot teljist vera alvarlegt eða ítrekað. Alvarleg brot sem undir stafliðinn falla eru t.d. þau sem varðað hafa fangelsi eða sektum, þ.m.t. stjórnvaldssektum, að hærri fjárhæð en 500.000 kr. Þá verður einnig að líta til alvarleika brotanna með hliðsjón af virkni gagnkvæmra viðurkenningarsamninga og eðlis þeirra í samhengi flutnings vöru um landamæri. Því getur komið til greina að 500.000 kr. sektamörkin teljist ekki viðeigandi.

Um 4. og 5. gr.

    Með breytingum sem lagðar eru til í 4. og 5. gr. verða ákvæði 2. tölul. 1. mgr. 145. gr. b og 1. tölul. 1. mgr. 145. gr. c laganna samræmd skilyrðum 1. tölul. 2. mgr. 145. gr., sbr. 3. gr., sjá skýringar við þá grein.

Um 6. gr.

    Með 6. gr. er lagt til að nýrri grein verði bætt við á eftir 145. gr. e laganna þar sem kveðið verði á um heimildir tollstjóra til vinnslu upplýsinga sem tengjast VRA-vottun.
    Efni 1. mgr. 6. gr. tengist skilyrðum 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a, 2. tölul. 1. mgr. 145. gr. b og 1. tölul. 1. mgr. 145. gr. c laganna, sbr. 3.–5. gr. frumvarpsins. Til að tollstjóri geti sannreynt hvort umsækjandi um VRA-vottun uppfyllir skilyrði hennar eða hvort rétt sé að afturkalla VRA-vottun lögaðila þarf að tryggja honum heimildir til þess að vinna persónuupplýsingar. Af ákvæðum nýrra laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, nr. [90/2018](https://www.althingi.is/lagas/148c/2018090.html), leiðir að styrka lagaheimild þarf til slíkrar vinnslu. Í 1. mgr. 6. gr. er því lagt til að kveðið verði á um að tollstjóra sé heimilt að afla og vinna upplýsingar frá opinberum aðilum, innlendum sem erlendum, um hvort stjórnendur, stjórnarmenn, starfsmenn eða umboðsmenn hafi gerst sekir um brot sem falla undir 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a, 2. tölul. 1. mgr. 145. gr. b og 1. tölul. 1. mgr. 145. gr. c laganna. Svo ljóst sé að heimildin á að vera víðtæk eru í henni tekin dæmi um til hvaða opinberu aðila hún á að ná. Með hliðsjón af 5. mgr. 15. gr. stjórnsýslulaga er tekið fram að lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skylduna til þess að veita aðgang að upplýsingum.
    Að jafnaði verður að gera ráð fyrir að tollstjóri hafi fullt frelsi til að upplýsa umsækjanda um VRA-vottun eða vottaðan aðila um ástæður þess að hann telst ekki uppfylla skilyrði þess að hljóta slíka vottun eða halda henni, hvort sem um er að ræða tímabundna eða varanlega afturköllun. Þar sem skilyrði sem tíunduð eru í 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a, 2. tölul. 1. mgr. 145. gr. b og 1. tölul. 1. mgr. 145. gr. c laganna eru persónulegs eðlis er í 2. mgr. 6. gr. kveðið á um hvernig skuli með fara í þeim tilvikum þegar þau eru ekki uppfyllt. Lagt er til að það verði ótvíræð meginregla að tollstjóra sé skylt að upplýsa umsækjenda um VRA-vottun eða viðurkenndan rekstraraðila um af hvaða sökum skilyrði vottunar teljist ekki uppfyllt. Gildir þá einu hvort það er í ljósi upplýsinga sem hefur verið aflað skv. 1. mgr. eða annarra upplýsinga sem tollstjóri hefur undir höndum, t.d. upplýsinga sem eiga rót sína að rekja til tolleftirlits. Verður enda að telja að hann hafi að jafnaði verulegra hagsmuna að gæta af því að hljóta vottunina og halda henni og þurfi að hafa tök á að bregðast við á viðeigandi hátt. Með tilliti til rannsóknarhagsmuna verður hins vegar unnt að víkja frá meginreglunni þegar ákvæði laga um meðferð sakamála eða annarra laga þar sem kveðið er á um málsmeðferð vegna brota skv. 1. tölul. 2. mgr. 145. gr. a standa slíkri upplýsingagjöf í vegi. Er þannig gert ráð fyrir að það leiði skýrt af lögum að tollstjóra beri að veita upplýsingarnar nema í sérstökum tilvikum. Tilvikin sem um ræðir eru þá m.a. þegar hætta er á sakarspjöllum eða að rannsókn máls verði fyrir skaða, sbr. 3. mgr. 16. gr. og 37. gr. laga um meðferð sakamála, nr. [88/2008](https://www.althingi.is/lagas/148c/2008088.html).
    Að öðru leyti þarfnast greinin ekki skýringa.

Um 7. gr.

    Í greininni er lagt til að kveðið verði á um heimild handhafa tollgæsluvalds til að leggja hald á fjármuni, þ.e. reiðufé eða handhafabréf, sem fluttir eru til landsins í farangri ferðamanna eða farmanna eða í sendingu á vegum innflytjenda, útflytjanda og tollmiðlara undir þeim kringumstæðum þegar grunur leikur á um að þeir verði notaðir við framkvæmd brots gegn refsiákvæðum almennra hegningarlaga.
    Um nánari skýringar á greininni vísast til 162. gr. tollalaga, frumvarps til þeirra laga og almennra athugasemda frumvarpsins.

Um 8. gr.

    Í greininni er lagt til að heimilt verði að beita sektum skv. 172. gr. tollalaga í þeim tilvikum þegar upplýsingaskylda skv. 27. gr. a hefur ekki verið virt eða uppgefnar upplýsingar hafa verið rangar, t.d. hvað varðar fjárhæð fjármuna, eða villandi.
    Í b-lið er lögð til aðlögun vegna lögfestingar ákvæðis a-liðar.

Um 9. gr.

    Í greininni er kveðið á um gildistöku frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að þær greinar sem tengjast skýrslugjöf um flutning fjármuna taki gildi 1. maí 2019. Þannig gefst embætti tollstjóra ráðrúm til að kynna breytinguna.