



Tullverket

SLUTRAPPORT

Utveckling och ominriktning av Tullverket 2008 Arbetsgrupp 2, Integrering

Expedierad den 3 December 2008
Dnr: TV0-2008-490

1 Uppdrag.....	8
2 Nuläge/analys.....	8
2.1 Utgångspunkter.....	8
2.2 Allmänna ställningstaganden.....	9
2.2.1 Integrering – i så fall av vad då och med vilket fokus?.....	9
2.2.2 Den kontrollerande fasen – gemensam för båda processerna.....	13
2.2.3 Intern sekretess i Tullverket- eller inte?.....	16
2.3 Underrättelse och riskanalysverksamhet i Tullverket.....	18
2.4 Integrering.....	21
2.4.1 Organisatorisk integrering.....	21
2.4.2 Kompetensintegrering.....	29
2.4.3 Social integrering.....	30
2.4.4 Verksamhetsintegrering.....	30
3 Förslag.....	47
3.1 Generella förslag.....	47
3.2 Underrättelse och riskanalysverksamhet i Tullverket.....	48
3.3 Organisatorisk integrering.....	49
3.4 Kompetensintegrering.....	49
3.5 Social integrering.....	49
3.6 Verksamhetsintegrering.....	50
3.6.1 Säkerhet och skydd, föranmälan.....	50
3.6.2 Ekobrott.....	50
3.6.3 EH- kontroller, varuundersökning, godscontroller.....	51
3.6.4 Tullverkets hantering av Risk Information Form (RIF).....	51
3.6.5 Restriktioner avseende miljö, hälsa & säkerhet.....	51
3.6.6 Informationsintegrering.....	51
3.6.7 Samverkan mot tullbrottslighet (SMT).....	52
3.6.8 EU-trafiken.....	52
3.6.9 Särskilt analysregister (SUR).....	53
3.7 Hur bidrar förslaget till att effektivisera och utveckla verksamheten? Effekter på kort och lång sikt på verksamhet och resurser.....	53
3.8 Samband med övriga AG:s förslag.....	55
4 Sidospår.....	55
5 Bilagor.....	57

Sammanfattning

Arbetsgruppen, i det följande benämnd AG, lämnar ett stort antal förslag eftersom vi bedömer att en kraftfull och hållbar integrering kräver åtgärder på många håll. I sammanfattningen har vi valt att bara lyfta fram de mest väsentliga slutsatserna och förslagen.

Uppdraget

Uppdraget har varit att analysera och föreslå åtgärder som leder till en ökad integrering mellan underrättelse- och riskanalysverksamheterna vilket i sin tur ska leda till bättre selekteringsförmåga i godsflödet. Uppdragsbeskrivning finns i bilaga 1.

Förslag

Allmänna ställningstaganden

AG har identifierat tre viktiga ställningstaganden som är nödvändiga för det fortsatta resonemanget. Dessa är:

- Det är kring aktörer i tredjelandsgodslödet den största integreringspotentialen finns.
- När vi utför kontroller gör vi inte alltid det för att vi har misstanke om brott eller brottslig verksamhet. Vi kontrollerar i grunden att deklara- och anmälningsplikten fullgjorts och det är gemensamt för båda processerna. Med ett ökat medvetande om detta faktum kan tidpunkten för när vi arbetar med misstanke om brott/brottslig verksamhet ”förskjutas”. Det leder till att gemensamma nämnare och därmed integreringspotentialen mellan huvudprocesserna blir tydligare. AG ser ett behov av att etablera ett synsätt på Brottsbekämpningsprocessen innebärandes att det i princip blir synonymt med kontrollprocess. En kontrollprocess där bland annat brottsbekämpande moment ingår. Ett sådant synsätt hade sannolikt varit mindre kontroversiellt att definiera. Genom att inordna samtliga av Tullverket initierade kontrollåtgärder i en process som inte buri på det juridiskt laddade begreppet brottsbekämpning hade möjligheterna för en effektiv integrering ökat. AG anser dock att det går utanför uppdraget men vill ändå nämna det som en förklaring till vissa val vi gjort.
- Tullverkets verksamhetsgrenar är inte så självständiga att sekretess ska råda för utbyte av information.

Definitioner

AG föreslår definitioner innebärandes att riskanalys som verksamhetsbegrepp försvinner och ersätts av underrättelsebegreppet. Anledningen är att en gemensam vokabulär underlättar integrering och AG inte ser heller några juridiska hinder för sådan förändring.

Underrättelseverksamhet

Verksamhet, annan än förundersökning, som omfattar insamling, bearbetning och analys av uppgifter i vår yttre miljö i syfte att skapa underlag för beslut i kärnverksamheten.

Underrättelseverksamheten delas in i

Kriminalunderrättelseverksamhet

Ett skede i förfarandet som ännu inte nått stadiet brottsutredning, inom vilket Tullverket har rätt att inhämta, behandla och analysera information, och som syftar till att upptäcka eller förhindra pågående eller förväntad brottslig verksamhet.

och kontrollunderrättelseverksamhet

underrättelseverksamhet som bedrivs utan misstanke om brott eller brottslig verksamhet i syfte att planera och utföra tullkontroller.

Integrering

AG har identifierat fyra olika typer av integrering och gjort bedömningen att åtgärder av samtliga typer är nödvändiga för en hållbar och effektiv integrering. Integreringstyperna är:

○ **Organisatorisk integrering**

AG presenterar fyra alternativ till organisatorisk integrering. AG förordar alternativ BC om en organisatorisk integrering ska göras även på lokal nivå. Förslaget innebär att de kontrollstödjande delarna av riskanalys samorganiseras med brottsbekämpningens operativa underrättelsesektioner under brottsbekämpningens kompetenscentra. Vidare innebär alternativet att en ny gemensam nationell deskfunktion inrättas på den nationella enheten för operativ styrning och samordning. EH:s nuvarande deskfunktion ersätts av den nya deskfunktionen. Deskfunktionen får ansvar för vissa specificerade ärendetyper samt ett övergripande nationellt ansvar för all risk/und-information. Dagens deskfunktioner på brottsbekämpningens KC behåller sin nuvarande organisation.

Vi föreslår att en projektarbetsmodell införs för samtliga ärenden med beröringspunkter i båda processerna och som har tillräcklig dignitet. Enheten för

operativ styrning och samordning ges mandat att avropa resurser från hela organisationen till projektarbete.

○ **Kompetensintegrering**

AG föreslår att målgrupperna för utbildningskurser formuleras så att integrering underlättas. Exempelvis bör kurs i tullbrottsdatalag och smugglingslag även vända sig till personal inom t.ex. riskanalysverksamheten. Vidare föreslår AG att integreringsambitionen måste visa sig i de individuella kompetensutvecklingsplanerna.

○ **Social integrering**

AG föreslår att gemensamma kompetensdagar genomförs på KC-nivå. Vidare föreslås att samlokalisering av riskanalys och operativ underrättelse ska eftersträvas.

○ **Verksamhetsintegrering**

Säkerhet och skydd, förankringen

AG föreslår att

- Den första åtgärd som bör vidtas är att mellan Effektiv Handel och Brottsbekämpning skapa en gemensam bild av vad som kommer att ske den 1 juli 2009 samt att säkerställa att det finns kunskap inom båda processerna för att initiera ett arbete kring hur den praktiska hanteringen av förankringen ska ske.

Ekobrott

AG föreslår att

- tullverksgemensamma mål och mått tas fram där prioriteringar rörande ekobrottsbekämpning anges och som inbegriper såväl dagens underrättelse- som riskanalysverksamheter.
- RUC-organisationen ska användas som ett samarbetsforum för tullrelaterad ekonomisk brottslighet.

Tullverkets hantering av Risk Information Form (RIF)

AG föreslår att

- Tullverket begär undantag för diarieföring av RIF med anledning av införande av förankringen 1 juli 2009.

- Tullverket använder RIF- systemet som en kanal för att utbyta underrättelseinformation enligt gällande regler.
- RSBC utbildas i RIF- systemet.

Restriktioner avseende miljö, hälsa & säkerhet

AG föreslår att

- Tullverket skapar tullverksgemensamma mål och mått och anger gemensamma prioriteringar rörande in- och utförelse-restriktioner inriktade mot hälsa, miljö och säkerhet och som inbegriper såväl dagens underrättelse- som riskanalysverksamhet.

Informationsintegrering

AG föreslår att

- Kärnverksamheten ges i uppdrag att inventera sina respektive system i syfte att dels identifiera vilka system och uppgifter som är av intresse för underrättelseverksamheten, dels klargöra de juridiska förutsättningarna för ett behovsprövat och ohindrat informationsflöde mellan huvudprocesserna.

Samverkan mot tullbrottslighet (SMT)

AG föreslår att

- Kärnverksamheten ges i uppdrag att ta fram strategier och riktlinjer för hur Tullverket ska använda sig av verktyget SMT, dels i syfte att skapa samverkan med fler svenska aktörer i den internationella logistikkedjan men också kring hur dessa partnerskap ska användas i underrättelseverksamheten. Exempelvis bör en sådan strategi och sådana riktlinjer beskriva hur SMT- partnerskapen kan användas för att få kunskap om relevanta företeelser i utrikestrafiken samt hur Tullverket kan öka medvetandet generellt och samarbetet specifikt, främst i form av hjälp att identifiera företeelser med förhöjd risk. Det scenario som återges i rapporten i bilaga 6 är ett bra exempel på där relevanta SMT- partners kan få information om sändningar som utgör en förhöjd risk och att Tullverket ska kontaktas när sådana transaktioner påträffas.

EU-trafiken

AG föreslår att

- dokumentations- och uppföljningsrutiner skapas för att identifiera varors status (fri omsättning, tullövervakning, restriktioner?) vid inregräns. Det ska leda till att Tullverket kan följa upp resultat av kontrollverksamheten i godsflödet mer effektivt, utöka informationsunderlaget till EH för att finna avvikelser/icke deklarerat gods i EU-trafiken samt att kontroll av restriktionsvaror skulle kunna värderas/kvantifieras.

- Samverkan med Skatteverket intensifieras i syfte att bland annat identifiera selekteringsprofiler för att fånga upp odeclarerat tredjelandsgods eller ekobrottaktörer som bedriver handel/godstransport i EU-trafiken.
- Utbildningsmoduler inom Tullverket ska innefatta grundmodul i ”tullkunskap” oavsett slutlig organisatorisk eller geografisk placering. Specialisering sker först på en andra utbildningsnivå.

Effekter på kort sikt:

AG bedömer att de kortsiktiga effekterna för verksamheten i huvudsak kommer att ligga i utvecklandet av en projektarbetsmodell under ledning av den nationella enheten. Det arbetssättet förväntas tämligen snart lämna underlag för aktiviteter där Tullverkets samlade kontrollresurser kan utnyttjas och där kontrollen tillgodoser Tullverkets hela kontrollintresse. Även ur ett relativt kort perspektiv kan förslaget förväntas ge effekter på resursåtgången då faran för att en sändning kontrolleras flera gånger ur olika perspektiv minskas till ett minimum.

Effekter på lång sikt:

AG bedömer att de långsiktiga effekterna kommer att bli ett förbättrat urval av kontrollobjekt och ett bättre utnyttjande av kontrollresurserna.

För att dessa effekter ska bli bestående vill AG peka på att det kommer att ställa krav på en långsiktig plan för såväl gemensam metodutveckling som gemensam utbildning i syfte att skapa en enhetlig underrättelseverksamhet för Tullverkets behov och att det då avsätts resurser för det.

AG vill understryka att förslagen mer tar bäring på att bättre utnyttja Tullverkets befintliga resurser än att tillföra nya.

Resurser

Förslagen innebär ingen resursförändring totalt sett på KC-nivå. AG har inte utrett resursbehovet för den föreslagna nationella deskfunktionen.

Utan att gå in på några siffror vill AG peka på att det måste finnas en balans mellan de resurser som har i uppgift att ta fram kontrolluppslag och de som har att utföra kontrollerna. Om det inte beaktas i genomförandefasen finns det en påtaglig fara att enhetens arbete kommer att tappa fart på grund av återkommande diskussioner rörande prioritering av ärenden.

1 Uppdrag

Arbetsgruppen, i det följande benämnd AG, har genom inläsning av material som angetts i uppdragsbeskrivningen, samt genom insamling av ytterligare information genom t.ex. intervjuer, producerat denna rapport.

Uppdraget har varit att analysera och föreslå åtgärder som leder till en ökad integrering mellan underrättelse- och riskanalysverksamheterna vilket i sin tur ska leda till bättre selekteringsförmåga i godsflödet. Uppdragsbeskrivning finns i bilaga 1.

Arbetsgruppen har bestått av:

Michael Nelander, ordförande
Anna Björklund (inledningsvis)
Rolf Gådefors
Peter Nielsen
Mats Wicktor

Till arbetsgruppen har knutits en referensgrupp med bl. a. representanter för arbetstagarorganisationerna.

AG har fört resonemang som lett till vissa avgränsningar i arbetet. I avgränsningen ligger bland annat det vi kallar sidospår. Sidospåren är i och för sig viktiga delar för en lyckad integrering men är ändå av sådan art att de bedöms falla utanför uppdraget.

2 Nuläge/analys

2.1 Utgångspunkter

I uppdraget ligger att riskanalys och underrättelse ska integreras. Begreppet integrering kan tolkas på många sätt vilket blivit tydligt i våra intervjuer och samtal. En ofta förekommande tolkning är att det helt enkelt handlar om att organisatoriskt slå ihop riskanalys och underrättelseverksamheterna. Det är AG:s uppfattning att sådan hopslagning visserligen måste betraktas som en form av integrering men att nöja sig med det är att förenkla uppdraget och problembilden alltför mycket. Utöver *organisatorisk integrering* har vi identifierat *social integrering*, *kompetensintegrering* och *verksamhetsintegrering* som tre andra former av integrering. Dessa har vi analyserat och bedömt. Samtliga integreringstyper syftar till en förbättrad verksamhet men angreppssätten för att åstadkomma förbättringen varierar. Det är AG:s bedömning att en hållbar och effektiv integrering förutsätter åtgärder inom samtliga integreringstyper. Den

organisatoriska integreringen kan uppfattas som den mest handfasta och konkreta och därmed vara den som man lätt frestas att inleda med. Vår utgångspunkt är istället att organisationsförändringar inte ska genomföras annat än om det bedöms underlätta den totala integreringen. Organisatoriska förändringar har inget egenvärde i sig. Organisationslösningar ska vara så smidiga och tydliga att de inte anses störande för verksamheten. Det går att dra en parallell till idrottsvärlden där en domarinsats i t.ex. fotboll anses vara bra om domaren inte märkts under matchen. Detsamma gäller för organisationen. Den ska möjliggöra för verksamheten att fungera optimalt men i övrigt inte märkas.

Fokus för integreringsarbetet, och vad som ska genomsyra hela reformprocessen, är vilka vinster och svårigheter som en integrering leder till.

Arbetsgruppens, och den s k kostymgruppens, bedömning är att vi idag inte får optimal utväxling av våra riskanalys- och underrättelseverksamheter. Vi vet också att samarbetet mellan de olika delarna bedrivs alltför sparsamt. Tullverket förfogar över en stor mängd information som inte i alla delar tas tillvara på ett optimalt sätt. En viktig utgångspunkt för AG:s vidare resonemang är att det är Tullverket som äger informationen snarare än enskilda organisatoriska enheter. Vår förmåga att skilja på process och organisation är viktig då en integrering lättare leder till att individer arbetar i olika processer vid olika tidpunkter och ärenden. Med ett sådant synsätt kan integreringsmöjligheterna tas tillvara på ett bra sätt.

2.2 Allmänna ställningstaganden

AG har identifierat tre ställningstaganden som är en förutsättning för våra vidare resonemang och förslag.

2.2.1 Integrering – i så fall av vad då och med vilket fokus?

SLUTSATS: *Det finns förutsättningar att skapa mervärde genom integrering av Tullverkets riskanalys- och underrättelseverksamhet med avgränsningen att en sådan integration huvudsakligen omfattar flödet från tredje land med särskilt fokus på faktorn operatör.*

Varför?

Tullverket har i sitt uppdrag ett komplext ansvarsområde att förhålla sig till. Kärnverksamheten har som fokus att uppbära en korrekt uppbörd, leverera handelsstatistik, övervaka restriktioner samt bekämpa brott inom Tullverkets ansvarsområden.

En starkt bidragande orsak till Tullverkets positiva resultat och starka myndighetsställning är, och har varit, myndighetens förmåga till såväl internt som externt samarbete. Inte minst är det interna samarbetet, som i myndighetsvisionen sammanfattas som ETT TULLVERK av avgörande betydelse för att på ett effektivt sätt möta, hantera och selektera i varuflödena över Sveriges gränser.

Informationsflödet och informationstillgången ökar ständigt vilket ger möjligheter, men också ställer krav på Tullverket, i sin strävan att arbeta kunskapsbaserat. Analyser sker inom en rad verksamheter i Tullverket där kärnverksamheten stöds av bl.a. operativa analyser. Dessa analyser syftar till att utgöra underlag för styrningen av Tullverkets operativa verksamhet.

Tullverket har, inom ramen för kärnverksamheten, Effektiv Handel och Brottsbekämpning, skapat informationstillgångar som utgör grunden för såväl den strategiska som den operativa verksamheten. En enkel överblick ger vid handen att processen Brottsbekämpning agerar, med stöd av skiljd lagstiftning, i hela det flöde som rör sig över Sveriges gränser, det vill säga flöde dels från tredjeland, dels från annat EU-land. Å andra sidan agerar processen Effektiv handel i princip uteslutande i flödet från tredjeland OCH där varor som importeras eller exporteras har status som varor som står under tullövervakning. Resonemanget leder till ett tydligt gränssnitt mellan Effektiv handel och Brottsbekämpning i godsflödet. Syftet med Effektiv handel är att uppbära uppbörd, insamla handelsstatistik samt övervaka restriktioner i flödet som kommer från annat land än från EU-land. Genom processen Brottsbekämpning arbetar vi med att bekämpa brottslighet inte bara i tredjelandsflödet utan i hela utlandsflödet av varor. Det gemensamma flödet är alltså tredjelandsflödet samt gods som står under tullövervakning.



Påverkansfaktorer:
Varors status
Verksamhetens syfte



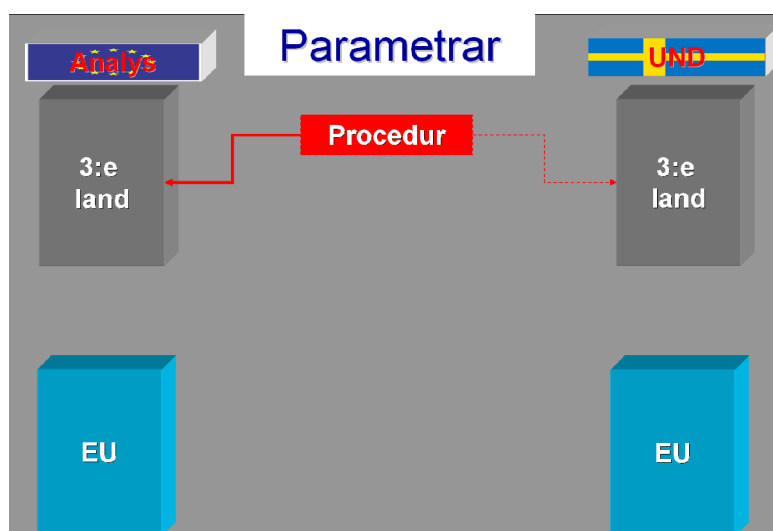
Ovanstående resonemang leder alltså fram till att ett informationsflöde mellan Brottsbekämpning och Effektiv handel i huvudsak ska omfatta det flöde som ankommer Sverige från tredjeland eftersom det huvudsakligen är i det flödet de båda huvudprocesserna har gemensamt intresse. Det överensstämmer väl med de olika underlag som producerats inom och utom Tullverket där antaganden stödda av olika analyser fastslår att det finns anledning att tro att det kommersiella varuflödet från tredjeland utnyttjas i syfte att dölja organiserade smugglingsaktioner. Till detta kan läggas ett behov av allmänt kunskapsöverförande mellan processerna där även inregränstrafiken inbegrips. Det kan till exempel handla om särskild kompetensöverföring avseende logistikfrågor eller kunskap om handelsflöden som inkommer EU via annat medlemsland innan det når Sverige.

För att nu gå vidare när det konstaterats att det finns ett mervärde i att integrera Tullverkets riskanalys- och underrättelseverksamhet främst vad gäller tredje landsflödet är nästa fråga vilket fokus en sådan integration bör ha?

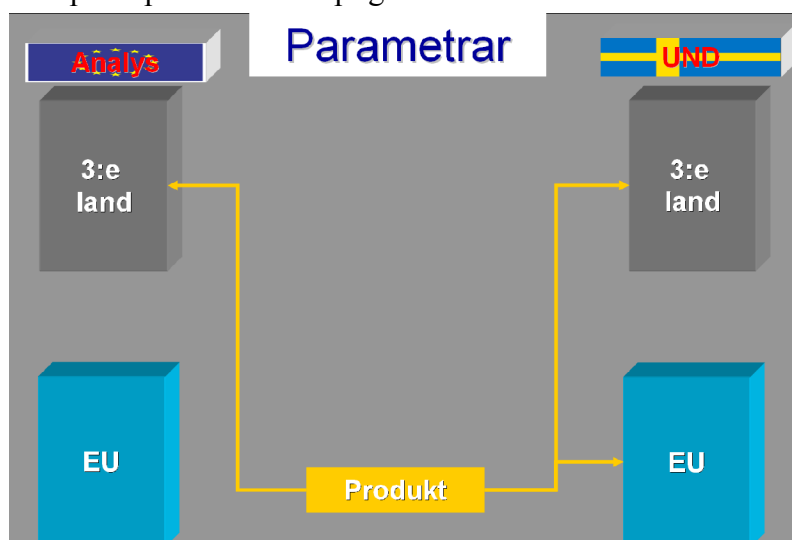
Med de kunskaper som finns kring analysmodeller som används av tulladministrationer internationellt kan tre parametrar identifieras som torde vara generella:

- ⊙ **Procedur**
- ⊙ **Produkt**
- ⊙ **Operatör**

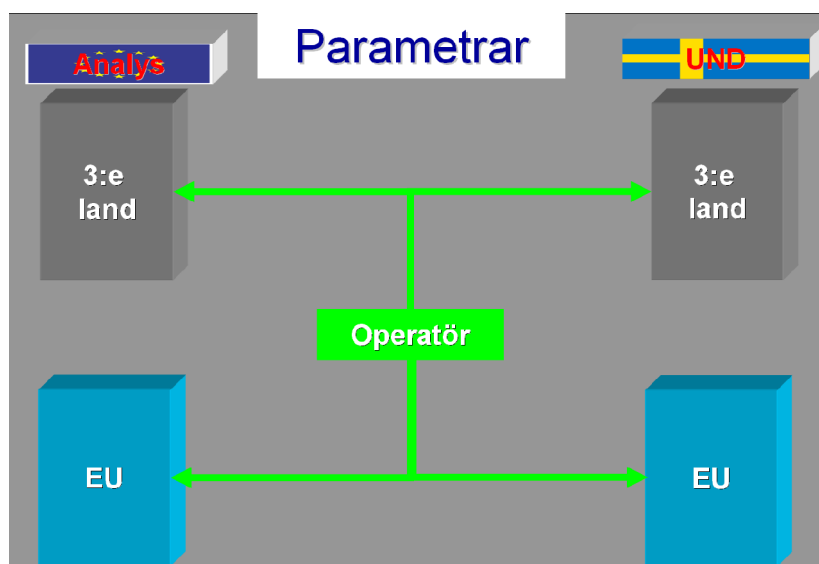
För att komma fram till vilket värde respektive parameter har för det ”separerade” flöde Tullverket har att hantera, kan nedan schematiska modeller användas:



Parametern Procedur används ofta i analys-sammanhang dels för att identifiera komplicerade bestämmelser där det är lätt att begå misstag, dels för att rikta fokus mot procedurer som berättigar till olika former av lättnader eller andra förmåner. Procedur har koppling till riskanalysverksamheten visavi tredjelandsflödet. Vad gäller underrättelseverksamheten finns en svag koppling till tredjelandsflödet men överhuvudtaget ingen koppling till flödet från annat EU-land eftersom tullprocedurer i princip saknar tillämplighet där.



Parametern Produkt används i analys-sammanhang för att rikta kontrollinsatser mot varor som är svårklassificerade, föremål för olika former av manipulation eller belagda med någon form av restriktion. Det kan konstateras att Produkt har koppling till riskanalysverksamheten visavi tredjelandsflödet. Vidare finns koppling till underrättelseverksamheten vad gäller såväl tredjelandsflödet som flödet från annat EU-land eftersom syftet är att identifiera sådana varor som importeras/exporteras eller införs/utförs i strid med de gällande bestämmelser. Parametern Produkt har alltså större relevans än parametern Procedur.



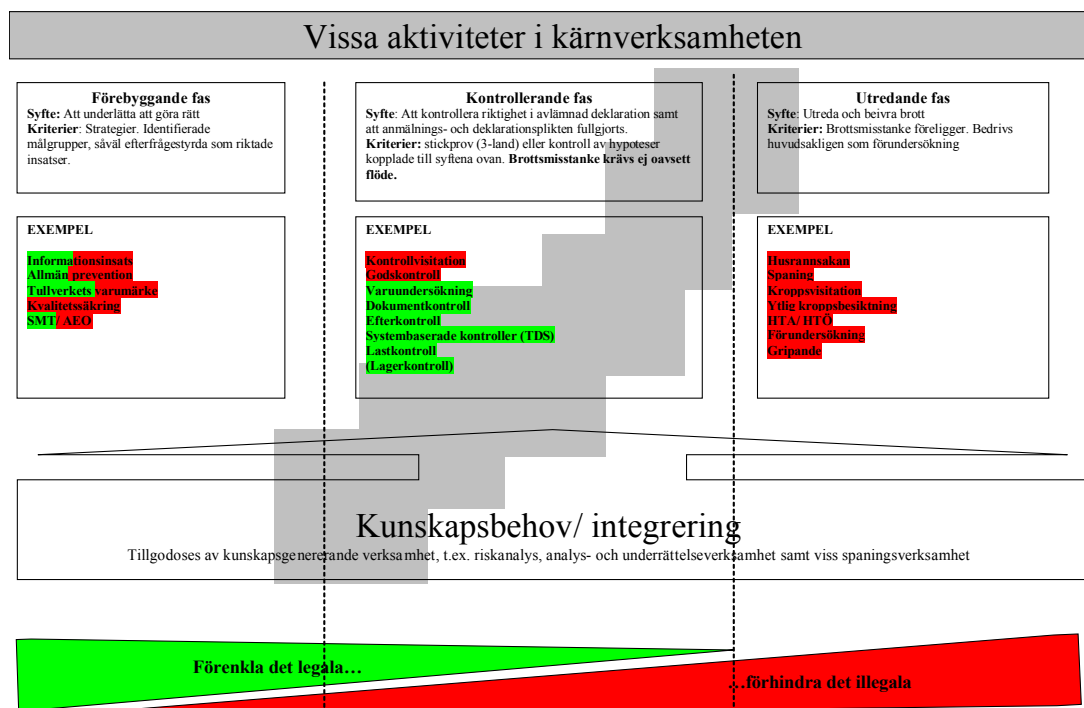
Parametern Operatör används i analys-sammanhang för att identifiera den person, fysisk eller juridisk, som genomför eller avser att genomföra, transaktioner som faller inom en tulladministrations ansvarsområde. I många fall är Operatör en tungt vägande parameter eftersom det något förenklat kan antas att det är lagstiftning som gör procedurer komplicerade samt att varorna i sig inte smugglar. Det är alltså den som står bakom en utrikestransaktion som har störst relevans vilket visas i den schematiska modellen ovan där Operatör kopplar till såväl riskanalysverksamheten som underrättelseverksamheten vad gäller Tullverkets samlade flöde.

Resonemanget kan således avslutas med att konstatera att den parameter som äger mest relevans för en integrerad riskanalys- och underrättelseverksamhet är Operatör varför denna faktor bör ges särskilt fokus.

2.2.2 Den kontrollerande fasen – gemensam för båda processerna

Slutsats: ”Det finns en förbättringsmöjlighet genom att Tullverket tydligare skiljer på arbete i kontrollfasen i syfte att upptäcka fel och arbete när misstanke om brott/brottslig verksamhet i juridisk mening föreligger. En sådan distinktion medför i praktiken att vi i det brottsbekämpande kontrollarbetet får en sorts misstankeförskjutning bättre anpassad till gällande regelverk. Därigenom ökar förutsättningarna för ett gemensamt synsätt i huvudprocesserna vilket i sin tur underlättar integrering. Det är i den kontrollerande fasen integreringspotentialen är som störst och det är i den fasen det så viktiga selekteringsarbetet utförs.”

Det saknas idag ett tillräckligt uttalat ansvar för det misstankebaserade underrättelsearbetet i det kommersiella tredjelandflödet. Samtidigt konstateras från många håll att vi har en otillräcklig selekteringsförmåga just i det flödet.



AG har tidigare konstaterat att lagstiftningen ger oss olika möjligheter och begränsningar beroende på vilka flöden och i vilka syften vi arbetar. Begrepp som ”brottsbekämpande syfte” och ”misstanke om...” är ständigt återkommande och ska naturligtvis respekteras. Området kan emellertid inte ses som svart eller vitt

utan mer som en gråskala. Genom att granska åtgärder som Tullverket kan vidta i olika faser i godsflödet framskymtar många gemensamma nämnare för våra båda huvudprocesser. Det är viktigt att förtydliga att "misstanke" kan betyda olika saker. Misstanke om att någon inte fullgjort sin deklarations/anmälningssplikt ska inte förväxlas med misstanke om brott eller brottslig verksamhet. I det förstnämnda arbetar vi i kontrollfasen stödda av vad vi kallar kontrollunderrättelseverksamhet. I det senare arbetar vi rent brottsbekämpande med stöd från vad vi kallar kriminalunderrättelseverksamhet, men även i förundersökningar.

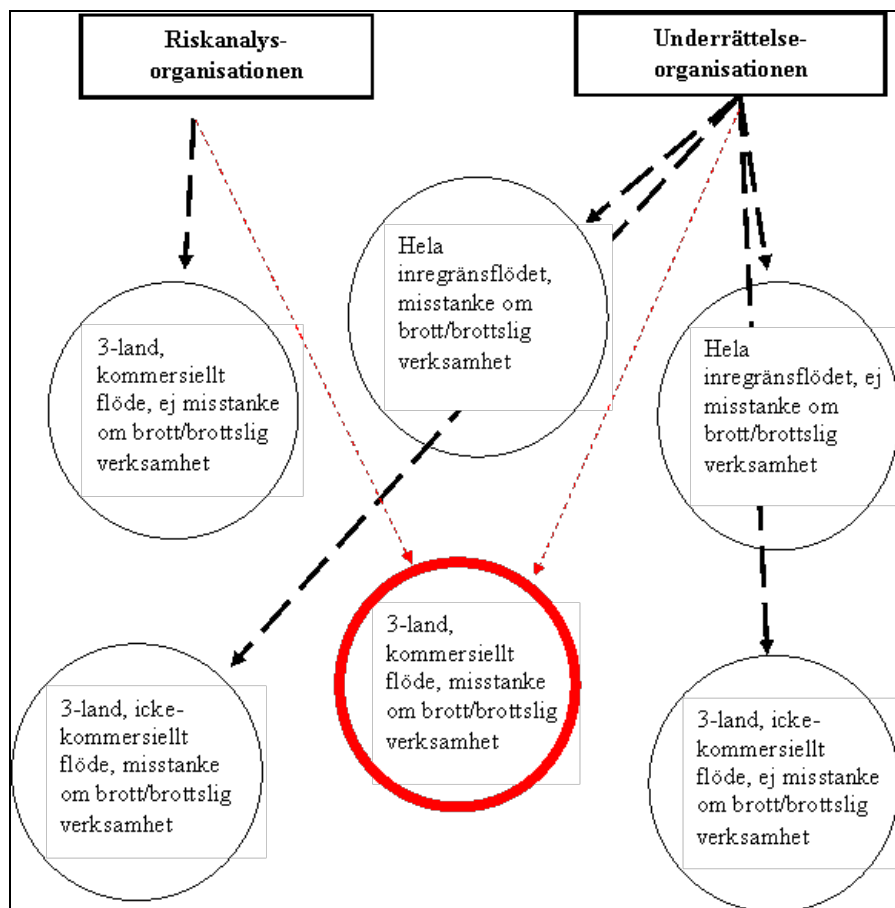
AG:s uppfattning är att begreppet "misstanke" har tillåtits få olika innebörd och värdering i våra båda huvudprocesser vilket grundar sig mer på gamla vanor och mönster än på juridiska bedömningar. Bidragande orsaker kan vara processuppdelningen samt "nedärvda" beteenden. Vill man raljera kan man något tillspetsat hävda att så fort en tulltjänsteman tar på sig en overall tycks denne arbeta med brottsbekämpning oavsett arbetsmoment och syften. Så enkelt är det naturligtvis inte. Delar man in Tullverkets verksamhet i förebyggande, kontrollerande och utredande faser ser man tydligt det gemensamma. Vid gräns mot annat EU-land krävs för en kontroll förvisso en anledning att anta att deklarations/anmälningssplikten inte fullgjorts men inte heller då krävs brottsmisstanke. Att Tullverket själv gjort bedömningen att vi ska arbeta med kunskapsbaserade kontroller och med brottsbekämpande underrättelseverksamhet är snarare en strategisk/taktisk inriktnings- och prioriteringsfråga än en av lagstiftningen påtvingad.

Grundläggande är att i den kontrollerande fasen har Tullverket möjlighet att genomföra stickprovskontroller (tredjelandetsflödet), selektiva kontroller och misstankebaserade kontroller i varuflödet. När det gäller selektiva kontroller finns ingen misstanke om brott eller brottslig verksamhet. Beroende på i vilka syften, med vilken förhandsinformation och med vilken misstankegrad kontrollåtgärderna vidtas finns olika lagstiftning som t.ex. anger på vilket sätt vi får hantera personuppgifter.

I kontrollfasen har underrättelse- och riskanalysverksamheterna viktiga stödjande uppgifter. Syftena med båda verksamheterna är snarlika då uppdraget är att producera förslag till operativa åtgärder varav många finns i den kontrollerande fasen. Lämpliga operativa åtgärder föreslås och genomförs där det bedömts ha bäst förutsättningar att nå förväntat resultat. Riskanalysverksamheten analyserar och föreslår kontrollåtgärder i det kommersiella tredjelandetsflödet medan underrättelseverksamhetens uppdrag och fokus ligger i icke-kommersiellt flöde i hela flödet över svensk gräns. AG anser att det brottsbekämpande underrättelsearbetet i det kommersiella tredjelandetsflödet har kommit i kläm och att ansvarsfördelningen är otydlig. I riskanalysverksamheten riktas analys- och kontrollarbetet idag mot områden där man tror sig kunna upptäcka "fel", d.v.s.

inte primärt mot brott/brottslig verksamhet. Det ligger väl i linje med syftena för kontrollåtgärden, d.v.s. kontroll av deklaraions/anmälningssplikten. AG anser att en parallell kan dras till BB:s underrättelseverksamhet som inte alltid i alla delar arbetar med misstanke om brottslig verksamhet eller brott. Det finns även här en fas av mer kontrollstödjande underrättelseverksamhet i syfte att kontrollera deklaraions/anmälningssplikten. I denna kontrollstödjande fas torde lagstiftningen möjliggöra att verktyg och befogenheter i stort är gemensamma oavsett i vilken process kontrollen initieras. AG menar därför att det inte går att sätta likhetstecken mellan brottsbekämpning i juridisk mening och brottsbekämpning som Tullverket valt att benämna en huvudprocess/organisationsdel. Tullverket kunde lika gärna döpt Brottsbekämpningsprocessen till t.ex. Kontrollprocessen där bland annat brottsbekämpande moment ingår. Hade det förändrat vår helhetssyn och våra juridiska överväganden? Ja, sannolikt eftersom det hade varit mindre kontroversiellt att definiera och att inordna hela Tullverkets kontrollpaket i en process som inte burit det juridiskt laddade begreppet brottsbekämpning. Med ett sådant synsätt, att processen Brottsbekämpning innehållit samtliga kontrollåtgärder som Tullverket själv initierar och därtill det rent brottsbekämpande arbetet, hade möjligheterna för en effektiv integrering ökat. AG anser dock att det går långt utanför uppdraget men vill ändå nämna det som en förklaring till vissa val vi gjort.

I ärenden där det finns misstanke om brottslig verksamhet, eller brott, bedrivs arbetet i en direkt brottsbekämpande process. Eftersom brott kan begås mot lagstiftning som Tullverket ansvarsmässigt valt att dela upp mellan Effektiv handel eller Brottsbekämpning blir det brottsbekämpande analysarbetet en gemensam angelägenhet vilket visar på en nödvändig integrering.



2.2.3 Intern sekretess i Tullverket- eller inte?

Det tycks råda delade meningar om huruvida sekretess ska gälla mellan Tullverkets verksamhetsgrenar eller ej. AG anser att bara det faktum att Tullverket har två verksamhetsgrenar inte automatiskt leder bör leda till slutsatsen att sekretess råder mellan dessa. Det innebär dock inte att uppgifter kan flöda fritt mellan processerna utan istället att sekretessprövning måste göras i varje enskilt fall på samma sätt som sker idag inom och mellan processernas organisation.

Vi har valt att först göra en beskrivning av relevant lagstiftning för att senare föra resonemang ur ett verksamhetsperspektiv.

- Lagstiftning

Sekretesslagen (1980:100), SekrL, reglerar även informationsutbytet mellan myndigheter. I SekrL tillämpas ett enhetligt sekretessbegrepp. Där sägs att "sekretess gäller" för viss uppgift, vilket betyder att uppgiften är hemlig. Den får då inte röjas, vare sig muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på annat sätt (1 kap. 1 § SekrL). Sekretessen gäller i förhållande till enskilda, inhemska och utländska myndigheter eller mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet (1 kap. 3 § SekrL). Uppgiften får inte heller i övrigt utnyttjas utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften (1 kap. 4 § SekrL).¹

Verksamhetsgrenar

Sekretess gäller mellan olika verksamhetsgrenar inom samma myndighet när dessa är självständiga i förhållande till varandra (1 kap. 3 § 2 stycket SekrL). Olika verksamhetsgrenar inom en myndighet kan anses självständiga i förhållande till varandra om de ägnar sig åt olikartad verksamhet eller självständigt förvaltar viss egendom eller har viss handlingsfrihet inom en ekonomisk ram eller kan vidta vissa åtgärder självständigt och på eget ansvar (prop. 1975/76:160 s. 152). Vad som ska förstås med verksamhetsgren får avgöras från fall till fall. I allmänhet torde uppdelningen inom myndigheten på skilda organisatoriska enheter lämna tillräcklig ledning (prop. 1979/80:2 del A s. 121).²

Tullverket anser att kärnverksamheterna inom myndigheten inte är så avgränsade eller självständiga i förhållande till varandra att sekretess kan anses råda dem emellan (prop. 2004/05:164 s. 100). Frågan om sekretess föreligger är dock inte utredd.³

Därför kan det vara så att inte bara varje kompetenscenter inom Tullverket, utan också varje avdelning samt varje underavdelning inom t.ex. gränsskydd eller tullkriminalen, anses utgöra en självständig verksamhetsgren, varför sekretesshänsyn är att rekommendera även i informationsutbytet med arbetskamraterna. Det bör noteras att sekretess mellan underavdelningarna inte lägger hinder i vägen för ett informationsutbyte mellan dessa om det är nödvändigt för att fullgöra arbetsuppgifterna.

¹ Sekretessutredning från RTS ställd till Per Westberg, daterad 2008-01-28, s. 2.

² Ibid, s. 2.

³ Ibid, s. 2.

- Verksamhet

All den kontroll som Tullverket utför med stöd av tullkodex/tullagen eller befogenhetslagen grundar sig på att kontrollera att anmälnings-/ deklarationsplikten fullgjorts, oavsett vilken verksamhetsgren som råkar utföra eller ansvara för kontrollen.

Om vi nu bortser från kontrollerna i resandeflödet och koncentrerar oss på det kommersiella godsflödet från tredjeland så inkommer tulldeklarationen till verksamhetsgrenen Effektiv handel, oavsett deklarationens form.

Om Tullverkets kontrollerande verksamheter av någon anledning avser att kontrollera en sändning, måste kontrollen utföras mot uppgifter i en tulldeklaration. Det gäller såväl en kontroll av en lastbil där kontrollen utförs av en grupp från verksamhetsgrenen Brottsbekämpning som en efterkontroll där kontrollen utförs av verksamhetsgrenen Effektiv handel.

Ett annat exempel är varuundersökningar där de flesta kontrollerna utförs av personal från Brottsbekämpningen mot deklarationsunderlag från Effektiv handels klarering med undantag av Norgegränsen där Effektiv handel själva effektuerar kontrollerna.

Förutsättningen för att en kontroll överhuvudtaget ska kunna genomföras är alltså att den kontrollerande verksamheten, oavsett organisatorisk tillhörighet, får tillgång till uppgifterna i deklarationen. Det förtjänar även att påpekas att uppgifterna i en tulldeklaration har hög sekretess, så det är ingen obetydlig information det handlar om.

Resonemanget leder fram till att verksamhetsgrenarna är beroende av varandra och inte självständiga. Om sekretess generellt skulle råda mellan verksamhetsgrenarna skulle inga kontroller kunna genomföras av vare sig varuundersökningsgrupper eller andra grupper inom Brottsbekämpningen.

2.3 Underrättelse och riskanalysverksamhet i Tullverket

Nulägesbeskrivning riskanalys

Verksamheten leds av en verksamhetschef och en operativ chef/sponsor i Stockholm. Direkt underställd verksamhetschefen finns ett produktområde (PO) i Stockholm som handlägger vissa utpekade uppgifter bl.a.:

- AM-meddelanden
- Tullverkets rapportering i OWNRES
- Tullverkets uppbördsprognoser till ESV
- Deltagande i fasta och tillfälliga arbetsgrupper under Kommissionens ledning

Resten av personalen finns i en personalpool tillsammans med efterkontroll och leds av en KR-chef i Stockholm och tre områdeschefer i Stockholm, Göteborg och Malmö. Alla resurser till verksamhetens löpande arbete hämtas från personalpoolen via KR. Om resursbrist uppstår prioriterar verksamheten mellan arbetsuppgifterna och det sker i samråd med KR.

Uppdraget är främst att förse ledningen på såväl strategisk som operativ nivå med beslutsunderlag. Inriktningen är gods i tredjelandsflödet ur ett nationellt perspektiv.

Inom riskanalysverksamheten utförs dessutom en mängd arbetsuppgifter som inte normalt kan bedömas ha någon operativ integreringspotential såsom t. ex.

Uppdrag kopplade till RB:

- Tullverkets kvalitetsmätning
- Tullverkets bedömning av skattefelet och
- årliga urvalsundersökningar kopplade till skattefelsbedömningen.

Tullverkets uppbördsprognoser till Ekonomistyrningsverket (ESV).

Strategiska rapporter:

- Uppbördsförändringsrapporter; såväl operativa för verksamheten som strategiska till EH-stab.
- Vissa strategiska produkter rörande problemområden med direkt koppling till Tullverkets uppbörd.
- EH:s årliga uppdatering av hotbilden på strategisk nivå.

Uppdrag från andra verksamhetsgrenar inom EH

- Q-indikatorer och PDA-rapporter till KCQ

Övrigt

- Kontrolluppslag till såväl initial- som efterkontrollverksamheterna där problemen berör fenomen och inte enskilda operatörer med fokus på kontrollerna mot varor och procedurer.

Det är värt att understryka att dessa arbetsuppgifter är högt prioriterade och att de inte i en handvändning kan eller bör läggas på någon annan verksamhet.

Nulägesbeskrivning av brottsbekämpningens operativa underrättelseverksamhet

I Tullverket bedriver vi underrättelseverksamhet främst inom de organisatoriska delarna operativ samordning, operativ underrättelsesektion, Tullkriminalen/analys, Maritimt underrättelsecenter (MUC), gränsskyddsgrupper, strategiska analytiker. Arbetsmetodiken är snarlik medan inriktningen skiftar. På samtliga ställen, med undantag av Tullkriminalen, bedrivs en del av verksamheten utan att misstanke om brottslig verksamhet finns. Vad gäller Tullkriminalens underrättelseverksamhet är den idag minimal då en majoritet av ärenden numera är formellt inledda förundersökningar. Det är viktigt att skilja på det underrättelsearbete som bedrivs för att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och det underrättelsearbete som bedrivs i syfte att planera och utföra tullkontroller (inkl. tullrevision). En annan minst lika viktig gränsdragning är när vi arbetar i en förundersökning.

Det finns en operativ underrättelsesektion i vardera Kompetenscenter gränsskydd Stockholm, Göteborg och Malmö. Sektionerna leds av en chef som är såväl verksamhets- som KR-ansvarig och är direkt underställd den operativa ledaren (OPL) och har främst ett geografiskt ansvarsområde men även ett inslag av nationellt flödesansvar för flyg, gods respektive resande. Sektionernas uppdrag är att förse operativa chefer med operativa beslutsunderlag. Ansvaret rör i stor utsträckning inregränsflödet.

Inget strategiskt underrättelsearbete bedrivs på sektionerna.

Grundsyn- underrättelse i Tullverket

En arbetsgrupp har under hösten 2007- våren 2008 arbetat med uppdraget att ta fram en gemensam underrättelsemodell för Tullverket. Arbetsgruppen nådde inte målet utan fick nöja sig med ett ramverk till en gemensam grundsyn som framgår av rapporten "Grundsyn underrättelseverksamhet". AG förordar, och ser det som angeläget, att Tullverket fattar beslut baserat på med den bredare definitionen av underrättelseverksamhet som finns i rapporten, se bilaga 2. Skälen till bedömning-

en är att vi inte ser några juridiska hinder för en sådan definition men väl ett mervärde för integreringen av underrättelse och riskanalys. I Europols Analytical Guidelines definieras begreppet intelligence som ”processed information designed for action” vilket också stämmer väl in i den föreslagna definitionen. Dock måste poängteras att det dels är en definition på en verksamhet och har således ingen påverkan på hur vi valt att organisera oss, dels ska definitionen inte ska tolkas som att vi åsidosätter sekretesslagstiftning och andra regelverk. Dessa ska naturligtvis efterlevas men det är syften och ändamål med arbetsmomenten som styr vilken lagstiftning som ska tillämpas och inte våra organisatoriska lösningar. Hur vi benämner våra organisatoriska delar är alltså i sammanhanget ointressant.

Vilken inriktning ska underrättelseverksamheten ha, utbudsdriven eller beställningsdriven? Traditionellt sett har riskanalys/underrättelseverksamheten varit beställningsdriven. En fördel med det synsättet är att det alltid finns en mottagare för arbetet. Nackdelen är att det för beställaren inte alltid står klart vilken potential riskanalys/underrättelseverksamheten har. På senare tid har därför utbudsdriven verksamhet diskuterats allt mer. Konkret skulle det kunna innebära att risk/und arbetar, naturligtvis utifrån olika styrdokument, med egeninitierade analyser. AG anser att båda synsätten har sina för- och nackdelar och att en kombination av modellerna är att föredra.

Användarna av underrättelseverksamheten har även ett uppdrag att föra behov och förbättringsidéer vidare till bl.a. Analysnätverket som i sin tur bör ha uppdraget att förvalta och utveckla dem. Analysnätverket föreslås vara förvaltare och initiativtagare för utveckling av sådana modeller och metoder.

2.4 Integrering

Ag har identifierat fyra olika integreringstyper. För att nå en framgångsrik integrering anser AG att åtgärder måste vidtas i samtliga typer.

2.4.1 Organisatorisk integrering

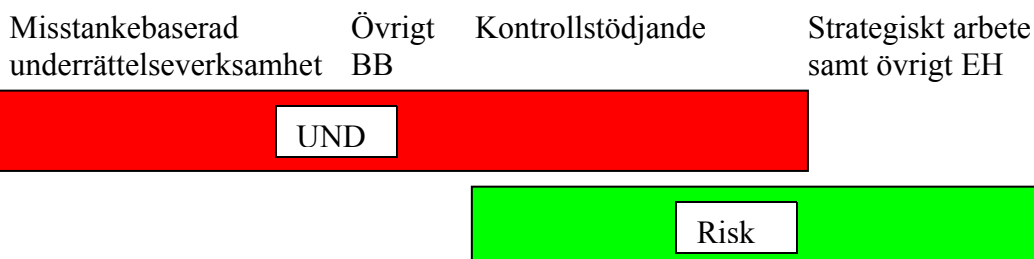
AG förordar alternativ BC om en organisatorisk integrering mellan underrättelse/riskanalys på lokal ska genomföras. I annat fall förordar AG alternativ A. Frågan om en sammanslagning av dagens riskanalys- och underrättelseorganisation på lokal nivå är naturlig att ställa och förtjänar därför en särskild redogörelse.

AG anser att en organisatorisk sammanslagning av operativ underrättelse och riskanalys på KC-nivå förutsätter att mandatet för den nya enheten för operativ styrning och samordning omfattar ansvar för all operativ verksamhet eller åtminstone all kontrollverksamhet som initieras av Tullverket. Det finns i så fall

inte längre någon anledning att ha BB:s underrättelseverksamhet och de kontrollstödjande delarna av EH/ riskanalys åtskilda. Ett annat skäl för den bedömningen kan relateras till styrnings- och ledningsfunktioner. Närheten till de beslutsfattare i verksamheten som risk/underrättelseorganisationen är avsedd att stödja är en viktig faktor. Förfogar beslutsfattaren/beställaren över underrättelseresurserna ökar benägenheten att verkligen använda sig av dessa samtidigt som risken att oberoende underrättelseverksamhet byggs upp minskar.

Om den nationella enheten för operativ styrning och samordning istället bara ges ett begränsat ansvar för kontrollverksamheten uppstår fenomen som är försvårande för en organisatorisk sammanslagning. Anledningen till att vi då inte längre bedömer att en sådan är önskvärd är:

- De delar som organisatoriskt integreras bör utgöra en spegelbild av den operativa enhetens mandat och ansvar. Vid en genomgång av arbetsuppgifter som utförs på de nämnda ställena kan man konstatera att det långt ifrån är allt som har gemensamma nämnare vilket något förenklat kan beskrivas grafiskt så här:



I skissen ovan har ingen hänsyn tagits till uppdelningen tredjeland/ inregränsflödena vilket skulle gjort skillnaderna än större. Vi kan således konstatera att det finns stora skillnader mellan verksamheterna. Är det då oönskade eller nödvändiga skillnader? Till viss del kan utvecklingen ha gått åt ett oönskat håll men det är mer sannolikt att verksamheternas olika krav och tolkningar av lagstiftning lett till olikheterna.

Vill vi ha en förändring, och i så fall vilken? Det går inte att säga att någon av delarna idag fokuserar på fel område eller har fel inriktning. Däremot finns det områden där man genom samarbete och integrering kan nå större framgångar. Det handlar främst om operativt underrättelsearbete i det kommersiella godsflödet med tredjeland. Eftersom en stor del av riskanalysorganisationens arbete ligger utanför dessa områden ser vi inte att just de delarna vinner på en sammanslagning.

En sammanslagning bör därför bara omfatta de kontrollstödjande delarna av riskanalysorganisationens arbetsuppgifter.

Enligt uppdragsbeskrivningen ska AG beskriva ”hur en integrering ska organiseras inom ramen för den nya enheten för styrning och samordning”. Någon form av organisatorisk lösning för den integrerade verksamheten är alltså given.

Det går att se ett antal olika handlingsalternativ för hur den riskanalys/underrättelseintegrerade delen kan organiseras. Några alternativ redovisas i det följande.

I vårt alternativ A är en projektarbetsmodell en bärande del. Även i övriga alternativ kan en sådan modell med fördel införas.

Alternativ A:

***Förslag:** Befattningar som underrättelsekoordinatorer inrättas på den nationella enheten för operativ styrning och samordning. Det integrerade arbetet bedrivs i projektform där koordinatorernas uppdrag är att initiera, stötta och driva dessa ärenden*

Vårt uppdrag är att föreslå åtgärder som leder till större integrering mellan riskanalys och underrättelse. Det här alternativet medför möjlighet till gemensam styrning för gemensamma ärenden och har en projektarbetsmetod i botten som är viktig för integreringen. Vi ser även att den kan vara applicerbar på andra typer av ärenden som enbart berör den ena processen, men vi väljer dock att inte fördjupa oss i den delen.

Den integrerade riskanalys/underrättelsedelen inom ramen för den nya enheten för operativ styrning utgörs av befattningar som benämns underrättelsekoordinatorer. Dessa ska fungera som ledningens närmaste stöd i operativa underrättelsefrågor. I deras uppdrag ingår att initiera, stötta och driva operativa ärenden som bedrivs i projektform.

I alternativet finns ingen ny deskverksamhet. Arbetsuppgifter, typ RIF och förhandsanmälan blir fortsatt utlagda på KC-nivån. Det sker ingen operativ ärendehantering på enheten. Det är en enhet för samordning och styrning av operativ verksamhet på övergripande nivå.

Riskanalys- och underrättelseenheter på KC-nivå svarar för löpande lägesrapportering, verksamhetschefer kommenterar underlagen med förslag till gemensamma EH/BB- uppdrag/inriktningar. Förutom förslagsrätt från KC-nivån

identifierar även enhetens underrättelsekoordinatorer problemområde där gemensamma EH/BB-åtgärder/insatser bedöms nödvändiga. Koordinatören blir projekt/ärendeledare och sätter samman lämplig projektgrupp för att lösa uppdraget. All operativ beredningsverksamhet i ärendet utförs av underrättelse/riskpersonal på KC-nivå. Kompetens i gruppen är avgörande för projektets resultat. Koordinatören har mandat att hämta resurser från hela organisationen, även t.ex. nationella specialister, SMT, tullsvär, m.fl. Integreringsfokus faller på utförardelen. Genom att handläggare från EH/BB knyts närmare varandra i det dagliga arbetet ute i organisationen kommer Tullverkets informationshantering, kontroll och myndighetsutövning att effektiviseras.

Ledningen för den nya operativa enheten har prioriteringsansvar även för den integrerade underrättelseverksamheten. Ledningen beställer projekt/ärenden som sedan koordinatörerna stöttar och driver. Det går att jämföra med hur vi bedriver utvecklingsprojekt i Tullverket där MPLG motsvaras av ledningen för den nya enheten för operativ styrning och projektkontoret motsvaras av underrättelsekoordinatorerna. Möjligheterna att tidsbestämma befattningarna bör utredas vidare av personalavdelningen. Verksamhetsmässigt kan vi se vinster med att få en viss rörlighet på befattningarna, inte minst för att minimera risken för att koordinatörerna isoleras från den lokala operativa verksamheten. Det finns ett gränssnitt mellan den integrerade underrättelseverksamheten på central nivå kontra KC-nivå. För att anpassa gränssnittet till den nya strukturen bör det nationella ansvaret bli tydligare på såväl operativ samordning som operativa underrättelsesektioner.

Den föreslagna strukturen påverkar KC-nivån genom att verksamhetscheferna måste ges ett större ansvar att uppmärksamma ärenden som ska lyftas till den nya enheten för operativ styrning. Enheten har rätt att i ärenden som bedömts angelägna avropa resurser från övriga organisationen, företrädesvis inom underrättelse-och riskanalys. I fall då det av någon anledning inte är möjligt att avropa resurser ska frågan lyftas för avgörande på PÄ- nivå.

Alternativet innebär att det inte finns någon ny organisatorisk del för gemensam ärendehantering. Rikssambandscentralen (RSBC) skulle kunna ta ett större ansvar för den gemensamma ärendehantering som kunde innebära samordningsvinster för en del ärendetyper. AG kan inte bedöma i vilken utsträckning det är möjligt och anser att det krävs en genomsyn av RSBC:s arbetsuppgifter och ansvar innan ett sådant förslag kan läggas. Det kan behövas kompetensutveckling men framförallt rationalisering för att frigöra arbetstid för de nya ansvarsområdena. Mest akut är frågan om hur förändringen ska hanteras efter 1/7 2009 när det gäller brådskande ärenden.

Fördelar: Samtidigt som man inför en tillräckligt kraftfull resurs med stort ansvar i form av underrättelsekoordinatorer låter man KC-nivån fortsätta att vara ”verkstaden”. Det skapas därmed goda förutsättningar för att underrättelsekoordinatorerna ska bli det nödvändiga stöd för ledningen såväl centralt som lokalt.

Alternativet lämpar sig för ett snabbt genomförande och kan därmed förväntas ge snabba effekter på verksamheten. Väljer man en etappvis integrering är detta alternativ bra att börja med för att sedan kunna utvecklas till B och/eller C-alternativen.

Nackdelar: Det kan finnas en risk att den nya enheten för operativ styrning och dess underrättelsekoordinatorer inte får acceptans från organisationen vilken är nödvändig för att kunna bedriva underrättelseverksamhet av god kvalitet.

Alternativ B:

Förslag:

En central gemensam deskfunktion inrättas inom ramen för den nya enheten för operativ styrning och samordning. Funktionen ersätter dagens EH -desk. BB:s deskfunktioner på KC-nivå förändras inte organisatoriskt.

Den centrala gemensamma deskfunktionens uppgift att inhämta information om fel, oegentligheter och misstänkta överträdelser av tullagstiftningen med beröring inom såväl BB som EH. Det kan ske främst genom passivt mottagande men även aktivt sökande efter information. Informationen hämtas från nationella och internationella källor. Funktionen tar även emot förfrågningar från såväl interna som externa samverkansparter. På funktionen görs en första initial bedömning av inkommande ärenden för att avgöra den vidare handläggningen, t ex. ytterligare komplettering, handläggning som minutoperativt ärende, arkiveras utan åtgärd, överlämnas till KC.

Funktionen ges dessutom ett eget beredande, koordinerande och handläggande ansvar för vissa specificerade ärendeslag såsom:

- RIF (Risk Information Form)
- AM- meddelande
- Rapporteringspunkt för Tullverkets sambandsmän, annat än minutoperativt i vissa fall.
- Föranmälan (säkerhet och skydd)

Funktionen bör vara 24/7- täckande. Rikssambandscentralen knyts till funktionen och bidrar till täckningen men för att kunna bedöma i vilken utsträckning krävs ytterligare utredningsarbete.

Andra ansvarsområden för den nationella desken/ RSBC är:

- Förhandsanmälan för fartyg
- Tipsa Tullen, Internet
- Tipstelefon 112
- Larmfunktioner
- Kontakt med andra nationella myndigheter
- Kontakt med internationella myndigheter
- Kontakt med nationella underrättelsemyndigheter
- National Contact Point vid gemensamma kontrolloperationer bl.a. inom EU och Östersjösamarbetet
- Kontroll i SPADI och rikssambandscentralens centrala ärendeakter
- Kryptofax, Kryptotelefon och mobiltelefon
- Diarieför och SPADI- registrerar inkomna ärenden
- Central mottagning och vidareförmedling av ärenden rörande Early Warning System (EWS)
- Mottagning av information via AFIS/CIS
- Stöd till minutoperativ verksamhet
- Radiokommunikation
- Extern upplysning
- Tillståndsgivning utländsk militärs tillträde till svenskt territorium
- Beslagsrapportering CEN

På KC-nivån finns idag tre fasta deskfunktioner inom BB samt en nationell, roterande, deskfunktion för EH. BB- deskarna har dels ett geografiskt ansvar för respektive KC och dels ett nationellt flödesansvar med uppdelningen gods, resande och flyg. Deskfunktionen enligt det här alternativet ersätter EH- desken men inte BB:s tre deskfunktioner. Dessa förblir organisatoriskt oförändrade. Anledningen är att ärendeflödet är så mycket större inom BB än inom EH samt att BB:s verksamhet i större utsträckning är beroende av geografisk närhet än vad EH är. Ett annat skäl är svårigheter att rekrytera rätt personal på kort sikt. Under 2007 lades totalt 8329 ärenden in i TIGER, varav 2341 rörde EH. I varje ärende hanteras ca 3-4 olika uppgifter. Med uppgift menas inkommande tips eller utlagd SPADI- notis eller liknande.

Fördelar: En nationell informationsinströmningspunkt i närheten av den gemensamma operativa ledningen ger bra förutsättningar att åstadkomma enhetlig handläggning av ärenden.

Även om den nya enheten för operativ styrning och samordning inte ska vara styrande på detaljnivå ges genom deskfunktionen en bra möjlighet att få överblick över ärendeflödena.

Nackdelar: Resurskrävande med 24/7-täckning. Medan den nya enheten för operativa styrning får ett uttalat övergripande ansvar kommer deskfunktionen att hantera operativ verksamhet på ärendenivå vilket kan göra att enheten uppfattas som "spretig".

Alternativ C:

***Förslag:** En befattning inrättas på den nationella enheten för operativ styrning och samordning med ansvar att säkerställa ett integrerat arbetsätt. På KC-nivån slås Operativ underrättelse och de kontrollstödjande delarna av riskanalys ihop organisatoriskt.*

Den integrerade riskanalys/ underrättelsedelen utgörs av att ledningen för den nya operativa enheten leder och fördelar ärenden direkt till KC-nivån. Det finns en koordinator med "integreringsansvar" på enheten men i övrigt sker arbetet på lokal nivå.

Handlingsalternativet C innebär en större grad av integrering på lokal nivå medan alternativ B kräver mer resurser i den nya enheten, men man vinner genom närheten till de som ska stödjas. Integreringen på KC-nivå, beroende på den nationella operativa enhetens ansvar, består av en sammanslagning av Operativ underrättelse och de kontrollstödjande delarna av riskanalys.

En skillnad mellan dagens risk- och underrättelseverksamheter är att riskanalys även har ett strategiskt ansvar medan underrättelsesektionerna inom brottsbekämpningen är renodlat operativa. Vad som avses med strategiskt arbete skiljer sig något åt mellan processerna. I genomförandearbetet måste hänsyn tas till det så att jämförbara nivåer samorganiseras.

Fördelar: Den integrerade delen är nära ledningen för den nya operativa enheten och kan hantera ärenden på samma nivå. På lokal nivå hanteras all kontrollstödjande verksamhet inom samma organisatoriska del.

Nackdelar: Det finns en risk att den integrerade delen på KC-nivå distanseras från den resterande delen av dagens riskanalysorganisation.

Kombination av alternativ B och C (BC):

Förslag: Båda alternativen B och C genomförs.

Förutsättning:

Den nya enheten för operativ styrning och samordning ansvarar för all kontrollverksamhet som initieras av Tullverket i syfte att hitta fel. Kontrollåtgärder som är ett led i ett tillståndsförfarande ska inte betraktas som initierat av Tullverket eftersom själva tillståndsansökan initierats av kund och kontrollåtgärden är en följd av det. Exempel på sådana kontrollåtgärder är kvalitetsrevision, lagerinventering och annan tillståndsuppföljning.

Organisatorisk förändring:

- En central gemensam deskfunktion inrättas enligt alternativ B. EH-desken ersätts av denna. BB:s deskar förändras inte.
- De operativa underrättelsesektionerna och de kontrollstödjande delarna av riskanalys samorganiserar på KC-nivå enligt alternativ C. Den nya sammanslagna delen organiseras under respektive KC gränsskydd/operativ underrättelsesektion då det är BB-processen som äger huvuddelen av Tullverkets kontrollverksamheten. De delar av riskanalys som avses i sammanslagningen är verksamhetsdelar som syftar till att vara kontrollstödjande. Exempel på andra verksamhetsdelar än kontrollstödjande finns i avsnitt 2.3.
- Alternativet innebär en central deskfunktion med informationshanteringsverksamhet samt med ett särskilt ansvar för vissa ärendetyper. Deskfunktionen ryms i den nya enheten för operativ styrning och samordning där även en ansvarig utses enligt alternativ C för att säkerställa att ärenden bedrivs med ett ”integrerat” synsätt.

Alternativ D:

Förslag: En operativ central ledningscentral inrättas.

Ett annat alternativ är att inrätta en operativ central ledningscentral. Uppdragen för ledningscentralen måste då vara tydliga och klart avgränsade gentemot KC-

organisationen för att undvika dubbelarbete och säkerställa att arbetsuppgifter inte faller mellan stolarna. I förslaget finns en taktisk ledningsfunktion och därtill kopplat en stödfunktion – en handläggargrupp. Ingen beredskap och bemanning för minutoperativ verksamhet på ledningscentralen, d.v.s. 24/7 fönstret är stängt.

RSBC är fortsatt BB:s kommunikations- och sambandscentral. KC- deskarna behandlar minutoperativa ärenden. Ledningscentralen ansvarar för hantering av RIF och kommande förhandsanmälan. RSBC och handläggargruppen blir områdesansvariga. Chefen för ledningscentralen blir Tullverkets taktiska ledare.

Särskilt identifierade problemområde uppmärksammas, t.ex. kraftig ökning av antalet khat- smugglingsärende under tidiga morgnar på Lernacken vilket blir ett ärende för prioritering för den taktiska ledaren: starta projekt, resursförflyttning, gränsskydd, spaningsgrupper, bedömning av annan parallell verksamhet?

KC- operativa underrättelse/riskanalysenheter avrapporterar regelbundet lägesrapporter till fysisk risk/und- handläggargrupp på ledningscentralen. Handläggargruppen värderar KC-underlagen och kompletterar, i förekommande fall, underlaget ytterligare. Handläggargruppen är föredragande gentemot taktisk ledare. Handläggargruppen blir projektansvarig vid start av EH/BB -gemensamma kontrollprojekt.

För att realisera en sådan ledningsprofil torde en gemensam målbild för EH/BB krävas, vilket tar sig uttryck i att det verksgemensamma arbetet med verksamhetsplan, inriktningsbeslut samt den för ledningscentralens egna handlingsplanen.

Fördelar: större uthållighet, försök att nå längre i ärende, etc. Taktisk ledare har prioriteringsrätt för BB-resurser samt för EH när operativa inriktningar/ärende bedöms ha samarbetspotential.

Nackdelar: resurskrävande och inte i linje med ambitionen att skapa en liten nationell enhet för operativ styrning och samordning.

2.4.2 Kompetensintegrering

Rätt kompetens är en av de viktigaste framgångsfaktorerna. Frågan man kan ställa sig är vad rätt kompetens innebär. Självklart innebär det främst att man kan genomföra sitt uppdrag med hög kvalitet. Ur ett integreringsperspektiv går det även att se kompetensbehovet ur en något annorlunda aspekt. Genom att inte eftersträva, vilket är det normala, kunskap inom det egna verksamhetsområdet utan istället inom den andra integreringspartens verksamhet kan nya verksamhetsvinster uppnås. Ny kunskap sprids vilket gör att nya möjligheter inom

det egna verksamhetsområdet synliggörs. Exempelvis ska inte en utbildningsinsats i tullbrottsdatalagen eller smugglingslagen ha som enda målgrupp brottsbekämpningspersonal. Integreringsmässigt är det minst lika viktigt att dagens riskanalyspersonal är målgrupp.

Effektiv handel/riskanalys har i projektrapport: *"Bekämpning av tullrelaterade ekobrott genom objektsinriktat underrättelsearbete och extern samverkan"*, U-000047-08 (samt U-000986-08) 2008-06-13, beskrivit utbildningsbehovet, se bilaga 4. Motsvarande kartläggning borde göras inom BB.

Kompetens är så mycket mer än resultaten av en utbildningsinsats. AG anser att integreringsambitionen måste visa sig i de individuella kompetensutvecklingsplanerna.

2.4.3 Social integrering

Den sociala integreringen handlar om något så naturligt och vardagligt som det mänskliga mötet. Den sociala integreringen, "fikarumsintegrering" är den som åstadkoms genom mänskliga beteenden i miljöer som inte är direkt verksamhetsknutna. Den är i all sin självklarhet ändå värdefull för en lyckad integrering. Genom att mötas lär vi oss om varandras verksamhet. Att dricka förmiddagskaffet tillsammans kan tyckas vara en nullitet men ska inte underskattas. Gemensamma kompetensdagar, personalfester, samlokalisering etc. är andra sätt att nå social integrering.

I den organisation Tullverket hade mellan 1999-2004 fanns separata, regionala analysenheter bestående av berednings- riskanalys- och underrättelsesektioner under ledning av en gemensam chef. Den strukturen ledde fram till en hög grad av social integrering och med tiden utvecklades en stor förståelse för varandras verksamhetsområden.

2.4.4 Verksamhetsintegrering

En fjärde typ av integrering har vi valt att kalla verksamhetsintegrering. Verksamhetsintegrering är den största integreringstypen. Här sker integreringen i stor utsträckning genom arbetsrutiner, verksamhetsplanering, gemensamma projekt/ ärenden och målstyrning vilka "tvingar" verksamheterna att närma sig varandra. Inom verksamhetsintegreringen går det att finna såväl stora som små, konkreta, områden där ökad integrering ska eftersträvas. Vi redogör nedan för de vi ansett vara de viktigaste.

2.4.4.1 Säkerhet och skydd, föransmälan

Kravet på föransmälan kommer att införas under 2009. Hur påverkar det Tullverkets risk/und- verksamhet? Vilken nytta kan vi ha av den nya informationskanalen? Hur behöver vi anpassa oss för att leva upp till EU- kraven på riskanalys och rapportering? Området är ännu fullt av frågetecken men klart är att vi måste skapa oss en beredskap.

Nulägesbeskrivning

Någon egentlig nulägesbeskrivning finns inte att ge eftersom föransmälan den 1 juli 2009 implementeras via den moderniserade tullkodexen. Krav ställs då att alla varor som importeras till, eller exporteras från, EU:s tullområde ska föransmälas, det vill säga gods som kommer i tredjelandsflödet. Föransmälan sker elektroniskt genom inlämnade av ett antal fastställda uppgifter utifrån vilka tulladministrationerna ska genomföra en harmoniserad riskanalys i syfte att skydda såväl medborgare som finansiella intressen inom gemenskapen från icke önskvärda företeelser såsom terrorism, djursmittor samt annat som utgör hot mot liv och hälsa. Observera att definition av "säkerhet och skydd" ännu ej är antagen.

Föransmälan (summarisk införseldeklaration (SID) samt summarisk utförseldeklaration (SUD)) ska som princip lämnas till första tullkontor som transaktionen kommer i kontakt med, i.e. införseltullkontor samt exporttullkontor. Det innebär att en vara som är destinerad till Sverige men som ankommer exempelvis Rotterdams hamn föransmäls till Nederländerna och Sverige får kunskap om utfall av genomförd riskanalys avseende säkerhet och skydd endast i de fall Nederländerna identifierat en risk som lämpligast möts via åtgärd exempelvis i samband med slutlig avlastning.

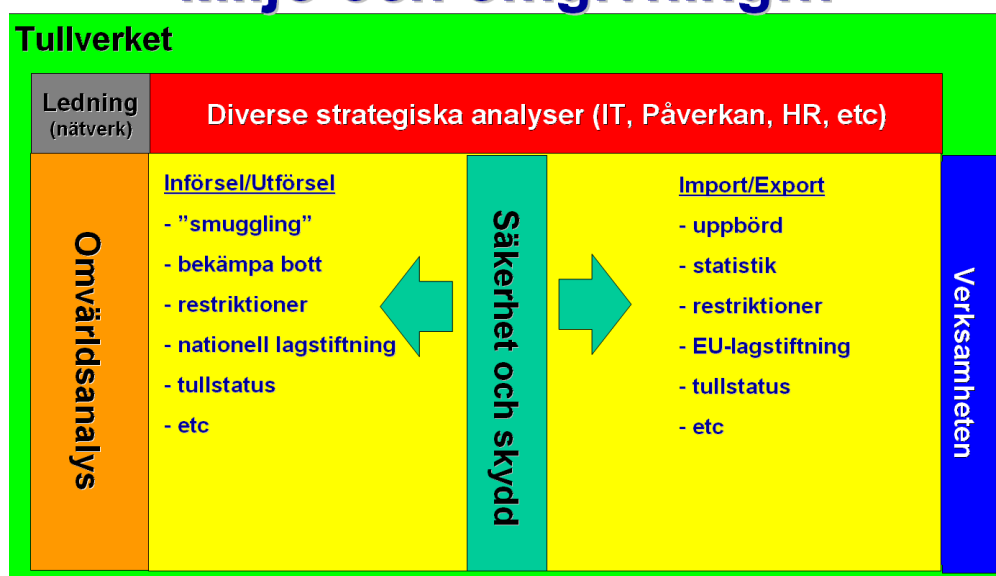
Ett stort antal öppna frågor kring hanteringen av föransmälan kvarstår, exempelvis hur gränssnitten slutligt kommer att se ut mellan Effektiv Handel och Brottsbekämpning. Dock kan konstateras att det till viss del är en ny företeelse som torde påverka riskanalys- och underrättelseverksamheten i flödet från och till tredjeland varför AG funnit anledning att fokusera på föransmälan.

En annan öppen fråga som är värd att särskilt omnämnas är vilken status Norge kommer att få, eller rättare sagt när statusen uppnås, där det mesta i dagsläget pekar mot att Norge kommer att få status som ett land inom säkerhets- och skyddszonen. Dock kvarstår för Norge att uppfylla de krav EU ställer för att statusen ska uppnås. Om Norge klarar det handlar frågan om föransmälan visavi Norge om när denna status antas giltig. Sverige bör aktivt delta för att få en lösning som gör att oavsett när Norge inträder i säkerhets- och skyddszonen så ska övergångsbestämmelser tillämpas. Blir det realitet kommer Sverige endast att hantera föransmälan i flödena fartygs-, container- samt luftfartygstrafik.

Integreringspotential

Som tidigare beskrivits sker analyser inom en rad verksamheter i Tullverket där kärnverksamheten stöds av operativa analyser som utgör underlag för styrningen av Tullverkets verksamhet. Vid implementeringen av förändringarna kan antas att frågor rörande säkerhet och skydd påverkar båda kärnverksamheternas analysverksamhet:

Miljö och omgivning...



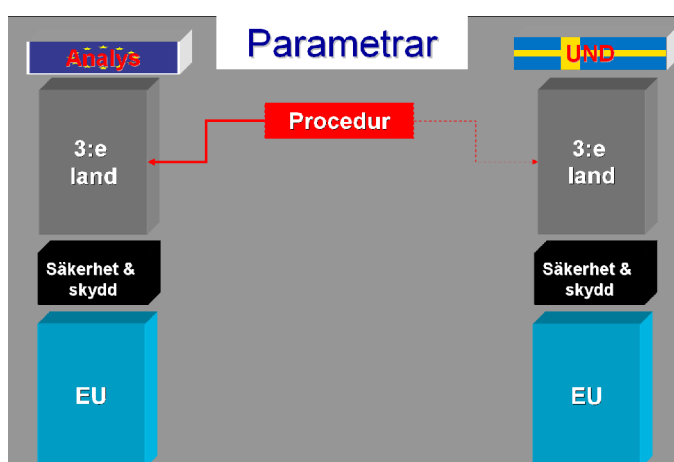
I dagsläget går det inte att beskriva hur förändringarna kommer att påverka utan endast att påverkan kommer att ske. Eftersom förändringarna har bäring på tredjelandsflödet finns ingen anledning att ompröva resonemanget att det är i det flödet en integrering av riskanalys- och underrättelseverksamheten tillför störst mervärde. Dock kan antas att det behövs analyseras vilka nya gränssnitt som uppstår och hur vi ska förhålla oss till lagstiftningen vad gäller informationshantering kopplat till syftena med verksamheten.



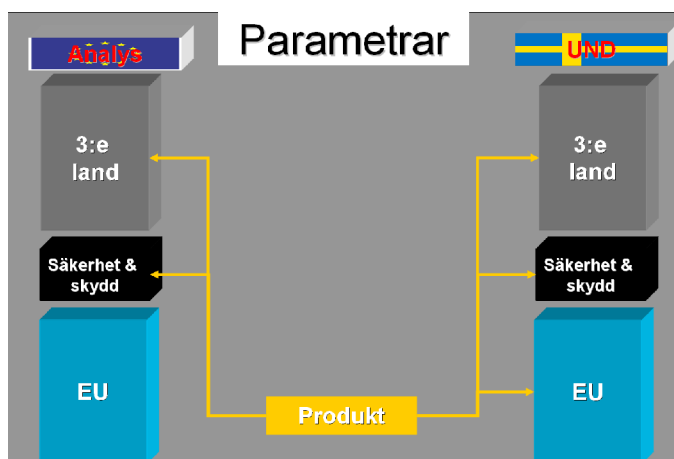
Det finns ingen anledning att ifrågasätta de tre parametrar som antas vara generella för tullrelaterad analysverksamhet:

⊙ **Procedur** ⊙ **Produkt** ⊙ **Operatör**

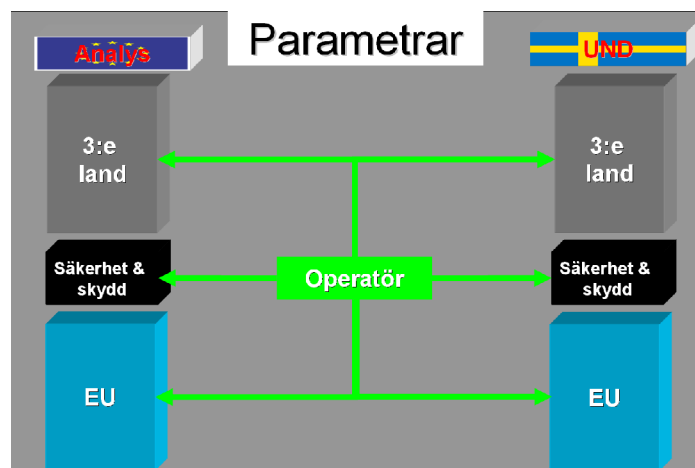
För att utifrån det fortsatta resonemanget om riskparametrar kan följande konstateras genom schematiska skisser:



Eftersom uppgift om Procedur, i de fall den finnas att tillgå, i en föransmälan inte kan antas ha tillräcklig kvalitet torde denna parameter var av underordnat intresse.



Avseende Produkt finns kopplingar till säkerhet och skydd eftersom en del av syftet är att inte tillåta att produkter som utgör hot mot liv och hälsa införs till eller utförs från EU. Parametern Produkt är starkt avhängig definitionen av "Säkerhet och Skydd" vilken ska fastställas på EU-nivå.



Liksom avseende den mer traditionella analysverksamheten som utförs av tulladministrationer är Operatör, vilket visas i modellen ovan, den parameter som har flest och starkast kopplingar till hela Tullverkets verksamhet. Därför bör Operatör vara fokus för analysverksamheten även avseende säkerhet och skydd.

2.4.4.2 Ekobrott

Tullverkets definition av tullrelaterad ekonomisk brottslighet lyder: ”Med tullrelaterad ekonomisk brottslighet avses en straffbar gärning som begås i näringsverksamhet och som omfattas av Tullverkets kontrollbefogenheter. Gärningen sker på ett systematiskt sätt, har ekonomisk vinning som motiv och avser betydande belopp”.

För att bekämpa tullrelaterad ekonomisk brottslighet har Tullverket en rad kontrollbefogenheter samt möjlighet att i förundersökning utreda sådan brottslighet. Bland kontrollverktygen kan nämnas tullrevision, eftergranskning och varuundersökning. Gemensamt för dessa är att de används för att kontrollera att anmälnings- och deklarationsplikt fullgjorts i syfte att upptäcka felaktigheter. Verktygen används alltså inte då det finns konkret brottsmisstanke. Det hindrar dock inte att det går att arbeta underrättelsemässigt över processgränserna i fasen innan konkret misstanke om brott uppstår. Det finns alltså även här en klar parallell till tidigare resonemang om ”misstankeförskjutning”

Nulägesbeskrivning

I regleringsbrevet 2008 uppdrar regeringen åt Tullverket, i Mål 1 under verksamhetsgren brottsbekämpning, att tillse att brottsbekämpningen ska begränsa den organiserade och storskaliga brottsligheten och därigenom bidra till att minska antalet kriminella nätverk som ägnar sig åt bl.a. ekonomisk brottslighet.

I Mål 4 under samma verksamhetsgren uppdras åt Tullverket att:

”Bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten ska ges hög prioritet för att minska skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen (skattefelet) och begränsa den illojala konkurrensen”.

Vidare uppdrar regeringen åt Tullverket att återrapportera:

”En beskrivning av hur bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten givits hög prioritet och en bedömning av hur detta minskat skattefelet och begränsat den illojala konkurrensen. Av redovisningen ska dessutom framgå:

- Efterkontroller där ekonomisk brottslighet misstänks — antal och undandragna avgifter”.*
- Ekobrottsärenden där åtal väckts — antal och undandragna avgifter.*

Regeringen gör med skrivningen bedömningen att ekonomisk brottslighet har en inte obetydlig inverkan på skattefelet och den illojala konkurrensen.

För att kunna leva upp till regeringens krav har Tullverket, i sin verksamhetsplan för år 2008, fastställt en inriktning som innebär att processerna Effektiv handel och Brottsbekämpning tillsammans ska ägna särskild uppmärksamhet åt bl.a. ekobrottsbekämpning.⁴ Fram till idag har större delen av Tullverkets bekämpning av den tullrelaterade ekonomiska brottsligheten ägt rum inom processen Effektiv handel. Riskanalysverksamheten försöker med hjälp av bl.a. ekobrottsindikatorer selektera fram företag med förhöjd sannolikhet för tullrelaterad ekonomisk brottslighet. Dessa företag har sedan överlämnats till efterkontrollverksamheten som, om de objektiva rekvisiten är uppfyllda, har överlämnat ärendet till Tullverkets brottsutredande verksamhet.

Brottsbekämpningens underrättelseverksamhet har i mycket liten utsträckning deltagit i det arbetet. I syfte att ta fram bättre metoder för bekämpning av tullrelaterad ekonomisk brottslighet har båda processerna genomfört ett pilotprojekt riktat mot bilhandel från USA.

Integreringspotential

I Tullverkets Vision 2012 anges i Mål 5:

”Vi skapar resultat som innebär att minst 80 % av identifierade kriminella nätverk slås ut

Vårt underlag för lagföring bygger på

- informationshantering*
- åtgärder i form av beslag/tillslag*

⁴ Ekobrottsprojektet sid. 6

- *förundersökning*
- *förverkande av tillgångar*
- *användning av beprövade metoder och tekniska hjälpmedel.*

Inför beslag/tillslag inhämtar vi kunskap så att vi kan överväga bevisprovokation. Projekt är vår grundläggande arbetsform. Vår kompetens inom förundersökning, informationshantering samt metod- och teknikanvändning inbegriper kompetens inom gällande lagstiftning inom vårt ansvarsområde. Detta gäller inte minst personuppgiftslagstiftningen (PuL). Vår kompetens ska utgå från verksamhetens krav. Vi ser till nyttan för hela samhället, och inte enbart till resultaten inom vår egen verksamhet. Därför samverkar vi både inom Tullverket och med andra myndigheter”.

I arbetet med att identifiera och slå ut kriminella nätverk kan selektering av kontrollobjekt användas för att inhämta information om operatörer. Det innebär att det finns potential för ett utökad samarbete mellan riskanalys-, underrättelse- och tullkriminalverksamheterna när det gäller att identifiera och slå ut kriminella nätverk.⁵

Två huvudlinjer i Tullverkets ekobrottsbekämpning kan urskiljas:

- I det löpande arbetet med att ta fram kontrollobjekt till efterkontrollverksamheten använder riskanalysverksamheten så kallade ”ekobrottsindikatorer” för att selektera fram de företag som kan antas ha en ”förhöjd sannolikhet” för tullrelaterad brottslighet. I det arbetet är den tänkta integreringsvinsten inte lika påtaglig som i den andra huvudlinjen.
- Riskanalys- och underrättelseverksamheten arbetar tillsammans i brottsbekämpningsprocessen för att identifiera misstänkta operatörer som kan kopplas till import- och exportverksamhet. I arbetet ingår att vid behov företa särskilda undersökningar (SUR) och utgöra en underrättelseverksamhet direkt kopplad till Tullverkets brottsutredande verksamhet.

2.4.4.3 EH- kontroller (ex. Varuundersökning, godskontroller)

Området är redan idag föremål för integrering då BB-organisationen genomför fysiska kontroller i EH- processen. En hypotes som AG arbetar efter är att vi alltför ofta är alltför snäva i vår kontrollverksamhet. Det finns en uppenbar risk att det genomförs fysiska kontroller i tredjelandetsflödet med alltför mycket fokus på endera processen. TÄNK TULLVERK! Ett annat exempel på hur kontrollsituationer behandlas olika är när en kontroll påbörjas. Alltför ofta inleds kontroller i godsflödet från tredjeland, i syfte att hitta narkotika, innan godset

⁵ Selektion 2009, sid 21

deklarerats. I de fall narkotika påträffas medför det inga större problem men i de fall man påträffar annat gods som sannolikt inte kommer att deklarerats hamnar vi i ett dilemma. Om man leker med tanken att vi skulle ha motsvarande beteende i ett tullfilter där vi påbörjar visitationen i en ankomsthall utan att vederbörande fått avlämna deklARATION, då ser vi det orimliga i förfarandet. Att det blivit så här kan bero på bristande helhetssyn och kunskap om tullprocedurerna.

Nulägesbeskrivning

Tullverkets varuundersökning och annan kontroll av varor regleras i TIM 2007:52. Definitioner och ansvarsfördelning mellan processerna framgår av Föreskrifter och allmänna råd enligt nedan:

1 § Med *varuundersökning* avses i dessa föreskrifter en sådan undersökning av en vara, som sker för att kontrollera riktigheten i en tulldeklARATION innan varan frigörs, genom att minst ett av följande moment genomförs,

- att varans korrekta taric-/KN-nummer fastställs,
- att varans faktiska kvantitet fastställs,
- att det fastställs att det inte föreligger hinder mot import eller export eller
- att uppgifter om varans ursprung kontrolleras.

Med *annan kontroll av varor* avses

- en undersökning av ett misstänkt intrång i vissa immateriella rättigheter eller
- en produktsäkerhetskontroll vid import.

2 § Ett objekt skall tas ut för varuundersökning eller annan kontroll av varor

- med anledning av ett spärrutfall i tulldatasystemet,
- som underlag för en kvalitetsmätning,
- som ett led i en EU-gemensam kontrollaktion eller
- med anledning av annan riskanalys eller riskbedömning.

Allmänna råd

Annan riskbedömning innefattar exempelvis eget uttag av ett objekt utav tulltjänsteman.

3 § Personal på tullklareringsexpeditionerna vid gränsen mot Norge skall utföra varuundersökningar och annan kontroll av varor vid gränsen.

Varuundersökningar och annan kontroll av varor skall i andra fall än som avses i första stycket genomföras av processen Brottsbekämpning på beställning av processen Effektiv handel. Beställningen skall göras på blanketten *Begäran om varuundersökning* (Tv 605.2).

Integreringspotential

Dessa kontroller är genom ovannämnda TIM redan idag föremål för en relativt långtgående integrering. Kontrollverktyget varuundersökning och utnyttjandet av spärrsystemet i TDS kan naturligtvis bli föremål för en ännu mer uttalad

integrering, men det förutsätter enligt AG:s mening en ökad integrering såväl inom den nationella styrningen som på ärendenivå. Då varuundersökning är en operativ kontrollåtgärd hänvisas i övrigt till arbetsgrupp 1, enhet för operativ styrning och samordning.

2.4.4.4 Tullverkets hantering av Risk Information Form (RIF)

Området är växande med allt större inslag av BB. Det kan på goda grunder antas att RIF- kvantiteten ökar i samband med införandet av kravet på föransmälan. Det finns tydliga gemensamma beröringspunkter vilket gör integrering önskvärd.

Nulägesbeskrivning

RIF (Risk Information Form) är ett av de system för informationsöverföring mellan kommissionen och medlemsstaterna som Tullverket har att hantera. Från att i huvudsak ha utnyttjats för informationsöverföring inom första pelaren har systemet utvecklats till att utbyta information även inom den tredje pelaren.

Utbyte av riskinformation mellan medlemsstaterna i det kommersiella godsflödet startades 2000 som ett pilotprojekt inom Customs 2002. Utbytet gjordes till att börja med i CIRCA men 2005 togs det nya säkra webbaserade RIF (riskinformationsformuläret) i bruk. Syftet med RIF är att sprida och utbyta uppgifter om tullkontroll och riskrelaterad information mellan tulltjänstmännen i de 27 medlemsstaterna och kommissionen.

Enligt riktlinjerna ska RIF vara ett verktyg för att säkerställa en enhetlig nivå av tullkontroll vid gemenskapens yttre gräns i förhållande till konstaterade risker. RIF ersätter inte de befintliga systemen, i synnerhet inte förfarandet för ömsesidigt bistånd eller tullinformationssystemets (CIS) databas, utan avsikten är att RIF ska komplettera dem. RIF riktar sig till en bredare målgrupp, nämligen till ett nätverk omfattande alla de viktigaste tullkontrollställena längs den yttre gränsen och nationella riskhanteringscentrum.

Sverige deltar i fyra kontaktnät, hamn, flyg, landgräns och centralt. Alla kontaktpunkter finns på KC Företag/ riskanalys och fungerar på nationell (central) nivå. Kontaktpunkterna kan skicka, ta emot och ge feedback i systemet. De RIF som är relevanta för BB- processen skickas till RSBC för att därifrån spridas inom processen. Feedback från BB- processen sker via de fyra kontaktpunkterna på riskanalys. Den centrala kontaktpunkten sköter behörigheter och lägger upp nya grupper i systemet m.m.

I RIF systemet kan tillfälliga grupper läggas upp vid behov. Sedan 2006 deltar Sverige med BB-processen i ett projekt om utbyte av riskinformation i samband

med föränmälan av containers, **Pre Arrival**. En risk som upptäcks i samband med en föränmälan ska meddelas till andra medlemsländer via en RIF. I projektet har BB-processen fått central behörighet till RIF- systemet och har tagit emot och återrapporterat de RIF som kommit från Rotterdam.

Ett liknande projekt på flyg, **MIKE**, pågår sedan maj 2008. Tjugo medlemsländer + EU⁶ deltar i projektet som kommer att pågå fram till 1 juli 2009 då föränmälan införs. All information mellan medlemsstaterna rörande föränmälan, summariska införsel-/ utförseldeklarationer (SID/SUD), kommer att hanteras inom RIF-systemet.

Sverige har valt att lägga RIF- systemet på den centrala nivån för att komma ifrån alltför mycket dubbelarbete vilket kan vara risken om flera har tillgång till systemet. Riskanalysverksamheten tar emot och skickar RIF, bearbetar mottagna RIF och bedömer vilka som är värda att gå vidare med.

Tillsammans med Safety/Security Risk Rules och Common Priority Control Areas utgör RIF de tre benen i Community Customs Risk Management System (CRMS), och det innebär att användningen av RIF- systemet kommer att öka.

Syftet med RIF är att det ska vara ett effektivt verktyg för att säkerställa en enhetlig nivå av tullkontroll vid gemenskapens yttre gräns i förhållande till konstaterade risker. Systemet är ett praktiskt sätt att garantera att information om konstaterade risker så snabbt som möjligt sprids till samtliga medlemsstaters tullkontor. Det innebär att omedelbara åtgärder kan vidtas i hela EU för att hantera sådana risker, skapa konkurrens på lika villkor för ekonomiska aktörer samt bekämpa avledning av handel genom farliga, oegentliga eller bedrägliga handelsmetoder.

Ett RIF ska utfärdas vid alla tillfällen då det anses lämpligt att en risk uppmärksammas av tulltjänstemän i andra medlemsländer. Kontakt med andra tullkontor i gemenskapen möjliggör på det viset att en risk kan hanteras på EU-nivå.

Ett RIF bör användas till att uppmärksamma tullkontoren på de risker som är förbundna med varor som

- har konsekvenser för säkerheten (vapen, sprängämnen, kemiskt och radioaktivt gods)
- kan utgöra hot mot medborgares hälsa eller säkerhet
- har samband med djur- och växthälsa
- är förbjudna (t.ex. enligt Citeskonventionen)
- inte är tillåtna (t.ex. narkotikaprekursorer)

⁶ EU-kommissionen

- medför risk för bedrägerier eller oegentligheter/finansiell risk (t.ex. felaktig deklaration för att undvika antidumpningstull)

Enligt riktlinjerna kan RIF utfärdas av

- Tulltjänstemän i vars dagliga arbete det ingår att välja ut och undersöka sändningar
- Nationella riskanalys- eller riskhanteringscentrum i medlemsländer
- Kommissionen kommer också, då den får tillgång till relevant information, att utfärda RIF för att hjälpa medlemsländerna att fastställa och välja ut vilken handelstrafik som ska kontrolleras av tullen.

Dessutom ska information om allvarliga eller stora risker som är ett resultat av en riskanalys utförd av en eller flera medlemsländer eller i expertgrupper spridas via RIF- nätverket.

Målgruppen för RIF är ett nätverk som omfattar alla de viktigaste tullkontrollställen längs den yttre gränsen och nationella riskhanteringscentrum. Upplysningar om allvarliga hot och risker måste förmedlas omedelbart och direkt till alla kontor som har en roll att spela när det gäller att bekämpa sådana risker. Det är särskilt viktigt hälso-, säkerhets-, och trygghetsaspekter berörs.

RIF är inte enbart underrättelse om beslag eller upptäckter, även om dessa situationer ofta kommer att leda till att ett RIF utfärdas. Det viktiga är att RIF underlättar för andra kontor att fastställa vilka sändningar som ska kontrolleras. Med andra ord, vilka var de riskindikatorer som ledde till beslutet att genomföra en kontroll? Var det ett slumpartat urval, eller ett urval baserat på en underrättelse från en handelskälla?

Utbytet av RIF är tvingande sedan kommissionens förordning 1875/2006 om ändring av tillämningsföreskrifterna för tullkodex infördes 2007. Enligt Kapitel 5 artikel 4 g (2) skall tullmyndigheterna utbyta riskrelaterad information

- När en myndighet bedömer att riskerna är betydande och har konstaterat att en risk föreligger.
- När en risk inte har konstaterats men det ändå bedöms att hotet kan innebära hög risk någon annanstans i gemenskapen.

Integreringspotential

Med anledning av ovanstående nulägesbeskrivning och den förväntade utvecklingen av RIF- systemet bedömer arbetsgruppen att Tullverkets hantering av informationen inom detta system skyndsamt måste integreras.

2.4.4.5 *Restriktioner avseende miljö, hälsa & säkerhet*

Nulägesbeskrivning

Det underrättelsearbete som idag bedrivs inom riskanalysverksamheten syftar till att identifiera företag som kan misstänkas för undandragande av uppbörd eller för avvikelser rörande restriktioner som kan kopplas till miljö, hälsa och säkerhet. Medan misstänkt smuggling av narkotika hanteras av underrättelseverksamheten ansvarar riskanalysverksamheten för fall som rör misstänkt smuggling av narkotiska prekursorer. Smuggling av produkter som innebär immaterialrättsliga intrång hanteras av riskanalys medan smuggling av varumärkesförfalskade cigaretter ingår i underrättelseverksamhetens uppdrag. Vår slutsats är att det inom detta område skett en uppdelning på produktnivå vilket inte alltid är helt lyckat. Risken att information faller mellan stolarna är uppenbar.

I regleringsbrevet 2008 uppdrar regeringen åt Tullverket i Mål 3 under Verksamhetsgren Tullhantering att kontroller av in- och utförelsestricktionerna särskilt ska inriktas på hot mot hälsa, miljö och säkerhet. Vidare uppdras åt Tullverket att återrapportera ”hur Tullverket särskilt inriktat kontrollerna av in- och utförelsestricktionerna på hot mot hälsa, miljö och säkerhet”.

Kontrollen av restriktionsvaror i det kommersiella tredjelandsflödet sker dels genom klareringsspärrar, dels genom andra initialkontroller, t.ex. varuundersökningar efter spärrutfall och egna uttag. Efterkontroller rörande restriktionsvaror handlar nära nog uteslutande om exportkontroller. Brottsbekämpningsprocessens kontroller i tredjelandsflödet är i huvudsak inriktade mot restriktionsvaror. Båda processerna har under de senaste åren samarbetat kring ett par internationella kontrolloperationer rörande vapenhandel.

Integreringspotential

Med hänsyn till regeringens prioritering i regleringsbrevet bör restriktionsområdet vara ett viktigt område för integrering mellan underrättelse- och riskanalysverksamheterna. Många av restriktionsvarorna är dessutom föremål för brottslig verksamhet varför behovet av ytterligare integrering kan vara motiverad.

Av de restriktionsvaror Tullverket har att övervaka kan nedanstående vara föremål för informationsintegrering och gemensamma kontrollinsatser: Notera att vissa av restriktionsvarorna är föremål för Tullverkets övervakning på såväl yttre- som inre gräns vilket kan bedömas öka integreringspotentialen.

Vara	Yttre gräns	Inre gräns
Krigsmateriel,PDA	X	X
Läkemedel, narkotika	X	X ⁷
Vapen, ammunition	X	X
Injektionssprutor, kanyler	X	X
Dopingmedel	X	X
Springstiletter m.m.	X	X
Kulturföremål	X	X
Levande djur och produkter av djur	X	X ⁸
Alkohol	X	X ⁹
Tobak	X ¹⁰	X ¹¹
Barnpornografi	X	X
Hälssofarliga varor	X	X
Avfall	X	
Radioaktiva ämnen	X	
Kemiska produkter, biotekniska organismer	X	
Sanktioner	X	
Skyddet av djur och växter; CITES	X	
Växtkontroll m.m.	X	
Brandfarliga och explosiva varor	X	
Kemiska produkter	X	

Varor som rör överträdelse mot produktsäkerhet och varumärkesintrång är inga rena restriktionsvaror ur Tullverkets synvinkel då det inte finns någon straffsanktionering kopplad till smugglingslagen. Tullverket äger inte hela frågan vad gäller varumärkesintrång. Begäran måste finnas från rättighetsinnehavaren och när det gäller produktsäkerhet ligger besluten hos respektive marknadskontrollmyndighet.

Oaktat detta kan områdena bedömas ha en integreringspotential då dessa varor såväl kan vara intressanta ur en produktsäkerhets-/varumärkesintrångssynvinkel som ur en hälsa, miljö och säkerhetssynvinkel.

⁷ Enbart narkotika som avses i narkotikastrafflagen.

⁸ Notera begränsningar i befogenhetslagen.

⁹ Notera begränsningar i befogenhetslagen.

¹⁰ Enbart restriktion enl. 13§ tobakslagen.

¹¹ Notera begränsning samt beskattningsplikt i befogenhetslagen.

2.4.4.6 Informationsintegrering

Nulägesbeskrivning

Informationsinsamling utgör en grundsten för en effektiv analysverksamhet. I ett historiskt perspektiv kan man se att en svårighet legat i förmågan att få tillräckligt med information. I informationssamhällets tidevarv ligger istället konsten i insamlingsfasen i att sälla bland tillgänglig information. Det råder ingen brist på information men väl en förmåga att hitta rätt information till rätt syfte.

Tullverket har tillgång till massiva informationsmängder vad gäller utrikesflödena och informationsmängden ökar ständigt, dels i form av rent uppgiftslämnande, dels genom implementering av nya informationsbearbetningssystem. En stor utmaning är därför att använda informationsmängden på ett effektivt, strukturerat och ändamålsenligt sätt för att stödja verksamheten både avseende underrättelseverksamheten och organisationens utförandel.

Exempellista över system som är användbara i vår integrerade riskanalys- och underrättelseverksamhet finns i bilaga 3

Integreringspotential

Det finns stor integreringspotential i att kunna använda all information som Tullverket har tillgång till i syfte att bearbeta sådan information för att skapa underrättelser och i nästa led selekteringsunderlag för den operativa verksamheten. En effektiv informationsintegrering är en bärande princip i en effektiv underrättelseintegrering mellan Brottskämpning och Effektiv Handel. Området måste således anses vara en kritisk framgångsfaktor för en integrering av riskanalys och underrättelse och bör därför ges högsta prioritet.

2.4.4.7 Samverkan mot tullbrottslighet (SMT)

Nulägesbeskrivning

SMT är organisatoriskt placerad som nationella resurser vid brottsbekämpningens tre KC. SMT- handläggarna arbetar nationellt och det finns en nationellt funktionsansvarig i Göteborg.

Tullverket använder verktyget SMT för att ingå partnerskap med näringslivet i syfte att förhindra tullbrottslighet. Statusen som SMT- partner till Tullverket erhålls genom en certifieringsprocess och kan erhållas antingen som en del i Servicetrappan/ AEO eller som ett separat program för aktörer som inte har någon egentlig tullhantering, exempelvis inrikestransportörer. SMT- partners erhåller medvetandegörande information och utbildning samt enkla kontaktvägar till Tullverket i det fall något misstänkt förekommer i respektive partners utrikesflöde. SMT är en verksamhet som alltså berör båda huvudprocesserna.

Integreringspotential

AG kan se att SMT/ AEO är ett självklart integreringsområde. Det har tidigare konstaterats att vi måste förbättra selekteringsförmågan och resultaten i godsflödet. SMT/AEO är då viktiga verktyg för en sådan utveckling. AG anser dock att skapandet av verktyget, d.v.s. arbetet fram till certifiering/överenskommelse, är en förutsättning för en integrering av risk/und men ingenting som de integrerade delarna bör ansvara för. Däremot ska verktyget användas av dessa delar för att integreringsvinster ska kunna räknas hem.

SMT- verksamheten är i sin nuvarande form integrerad i så motto att Brottsbekämpningsprocessen ansvarar för den delen i en Servicetrappa-/AEO-certifiering när så är aktuellt samt för SMT i sin helhet avseende aktörer som inte har någon egentlig tullhantering. Integreringspotentialen ligger i hur SMT-verktyget används efter det att partnerskap ingåtts med respektive aktörer i den internationella logistikkedjan. Tullverket bör aktivt använda SMT och inte enbart passivt avvakta information och uppslag från samarbetspartner som ingår i nätverket. Som exempel kan nämnas kunskapsinhämtning från relevant SMT-partners vid specifika företeelser om branscher, flöden eller underrättelsehypoteser. Vidare bör Tullverket använda SMT- nätverket genom att relevanta nätverksaktörer delges underrättelseinformation i syfte att aktivt kunna assistera myndigheten i selekteringsarbetet.

2.4.4.8 EU-trafiken

I AG:s inledande allmänna ställningstagande dras slutsatsen att det främst är i tredjelandstrafiken integrering kan/bör eftersträvas. Det betyder inte att EU-trafiken saknar värde ur ett integreringsperspektiv. Frågan är istället hur EH med sin kunskap om logistik och godsflöde kan bidra till en mer effektiv brottsbekämpning vid inre gräns och hur kan BB i sin inregränskontroll kan bidra till ökad effektivitet i EH?

Nulägesbeskrivning

En viktig framgångsfaktor för Tullverkets och gränsskyddets resultat är kontrollbefogenheterna mot annat EU-land som möjliggörs genom Lag (1996:701) om Tullverkets befogenheter mot ett annat land inom Europeiska unionen, den s.k. befogenhetslagen. Kontroller i EU-trafikflödet får företas på selektiva grunder. Vad gäller person- och godsbefordran via hamnar finns trafikuppgifter, s.k. manifest, med mer eller mindre kvalitativt innehåll, att tillgå som led i selekteringsarbetet, med två större undantag, flödet i Helsingborg och på Öresundsbron. På dessa platser utgör taktiskt planerad närvaro f.n. enda möjliga

selekteringsgrund. Operatörernas skyldighet att tillhandahåll trafikuppgifter regleras med likalydelse såväl i tullagen som i befogenhetslagen. Den inre marknaden syftar till gemensam avsättningsmarknad för produkter och tjänster inom EU, där fri rörlighet är en grundpelare. Uppgifter inom Tullverket avseende gemenskapsinterna förvärv är mycket sparsamma. Befogenhetslagen ger dock möjlighet för tulltjänsteman, i likhet med tullagen, att på selektiv grund stanna var och en och anmana uppgiftsskyldighet och uppvisande av handlingar för kontroll mot anmälningsskyldigheten. I arbetet med förstudien ”selektering 2009” kunde konstateras att det i EU-godsflödet i praktiken helt saknas uppföljningsrutiner, dokumentation för antalet genomförda godskontroller av varor under tullövervakning respektive fri omsättning och därigenom en omöjlighet att fördela resultat, samhällsnyttan på kontrollåtgärder i EU- respektive tredjelandetsflödet.

Skatteverket ansvarar för skatteuppbörd/redovisning för gemenskapsinterna förvärv. En leverantör i Tyskland redovisar kvartalsvis totalbelopp och momsregistreringsnummer på leverantörens svenska kunder till Skatteverket genom EU-gemensamt momsinformationssystem, VIES, (VAT information exchange system) Leverantörer redovisar uppgifterna i efterskott och gällande regler ger att momsredovisning ska upprättas senast den 5:e i andra månaden efter momskvartalsredovisningen, d.v.s. momsredovisning för första kvartalet 2008 kan krävas först per den 5:e maj 2008. Vid kontroll av svenskt företags EU-gemenskapsinterna förvärv krävs ca 6 månaders väntetid p.g.a. tröghet i systemets inrapportering från EU:s skatteadministrationer. Skatteverket har endast uppgifter om leverantörens affärsverksamhet med svenska kunder.

Befogenhetslagen reglerar Tullverkets befogenheter i samband med kontrollen av vissa särskilt uppräknade varor, idag en förteckning över 14 varugrupper, där införselförbud alternativt villkor för införsel föreligger. Vad avser införsel av krigsmateriel, listade levande djur, vapen och ammunition (även avseende hundar och katter för annat ändamål än handel) ska alltid anmälan ske till Tullverket.

Gods som ankommer från annat EU-land kan fortfarande stå under tullövervakning, t.ex. genom transiteringsförfarande. Godssändning kan självklart även vara av mixad karaktär, d.v.s. innehålla gods med olika status. I vilken utsträckning det förekommer är dock inte känt. Under 2007 företog Tullverket totalt ca 108000 kontroller, varav godskontroller svarade för nästan 40 %. Idag går det inte att se hur mycket resurser brottsbekämpningen lägger på kontroller av varor med tredjelandetsstatus.

Integreringspotential

Brottsbekämpningen arbetar idag vid Sveriges gränser oavsett om det handlar om gräns mot tredjeland eller EU-gräns. Om några samverkansvinster ska kunna göras måste BB bli mer medvetna om godsets status i det aktuella flödet. Effektiv handel har valt att fokusera på att säkerställa korrekt uppbörd för de varor som deklarerats. De största samverkansvinsterna finns i att upptäcka tredjelands gods som inte har deklarerats för Tullverket.

2.4.4.9 Särskilt analysregister (SUR)

Nulägesbeskrivning

Begreppet Särskild Undersökning, SUR, existerar sedan 1998 som verktyg för uppgiftsbehandling inom Tullverket. I slutet av 90-talet växte sig begreppet SUR starkt både nationellt och internationellt bland myndigheter och organisationer vars uppdrag syftar till att bekämpa brott, t.ex. finns uttrycket SUR eller motsvarande regler för uppgiftsbehandling även för verksamhet hos:

- Polisen och polisverksamhet vid Ekobrottsmyndigheten, SFS 1998:622
- Skattemyndigheterna (nuvarande Skatteverket), SFS 1999:90
- Kustbevakningen, SFS 2003:188
- Europol, Europokonventionen, Artikel 10-12

I samband med ändring i registerlagstiftningen 2005 ändrades uttrycket SUR i lagstiftningen till förmån för begreppet ”ärende med viss specificerad verksamhet”. En SUR innebär ett temporärt uppgiftsregister. SUR är ett verktyg inom underrättelsetjänsten som möjliggör behandling av uppgift av såväl misstänkta som icke misstänkta objekt i samma register. Vidare ger användandet av SUR Tullverket möjlighet att behandla s.k. känsliga uppgift, typ hälsa, politisk åskådning, religiös övertygelse, etnicitet och liknande som behövs för att föra ett ärende vidare. SUR erbjuder således generösa möjligheter att registrera allehanda objektsuppgifter och typ av information men kräver i gengäld bl.a. att uppgifterna i SUR inte är gemensamt tillgängliga, att särskilt myndighetsbeslut upprättas för varje enskild SUR och klart avgränsat syfte genom ärendespecificering. Vidare har Tullverket en policy att uppgiftsbehandling i SUR av dataskyddsskäl endast får ske i upprättad Q- mapp.

Integreringspotential

Informationsintegrering har vid genomförda intervjuer bedömts som en viktig integreringsfaktorn mellan riskanalys/underrättelse. Möjligheterna att behandla icke misstänkta objekt i ärende är av högsta angelägenhet i Tullverkets informationsberedningsverksamhet, särskilt i ett perspektiv av informationsintegrering mellan EH/BB och i ljuset av ”misstankeförskjutningen”. Vidare ger kravet på att uppgifterna inte får vara gemensamt tillgängliga att projektarbete blir en naturlig arbetsform. Syfte torde vara av taktiskt karaktär, t.ex. för planering av kontrollverksamhet men även för identifiera flödesprofiler utifrån vilka sedan selektering kan ske.

AG anser att SUR utgör ett verktyg att värna och vårda. I praktiken har myndigheten själv satt upp hinder för integrerat arbetssätt i SUR-form genom att exkludera EH- personal från behörigheter i Q- mapp, krypterad mapp. För att underlätta integrering bör definitioner och begrepp betyda samma sak i båda processerna. Vi måste kunna använda gemensamma verktyg då det är syftena med användandet snarare än organisatorisk tillhörighet som avgör vad som tillåts.

3 Förslag

AG föreslår följande åtgärder i syfte att uppnå en integrering mellan Tullverkets underrättelse- och riskanalysverksamheter:

3.1 Generella förslag

- Dagens riskanalysorganisation ges uppdraget att även arbeta med ärenden med misstanke om brottslig verksamhet i det kommersiella flödet. När så sker är arbetet att betrakta som en del av brottsbekämpningsprocessen och ska bedrivas med de hjälpmedel, verktyg och regelverk som finns inom den verksamheten. Tanken med att låta riskanalysorganisationen bedriva det arbetet är att kompetensen om de kommersiella flödena till stor del återfinns där. Då kompetensen om kriminella aktörer och beteenden till stor del återfinns i brottsbekämpningsorganisationen bedrivs sådana ärenden med fördel gemensamt. Ärenden med beröringspunkter i båda huvudprocesserna kan därför med fördel bedrivas i projektförm och ansvarsmässigt inbegripas i den nya enheten för operativ styrning.

- Tullverket fastställer en policy där beroendeskapat mellan verksamhetsgrenarna understryks och förklaras vilket i sin leder till att sekretess mellan verksamhetsgrenarna generellt inte ska anses råda.
- Tullverket sanktionerar slutsatsen att *”Det finns en förbättringsmöjlighet genom att Tullverket ännu tydligare skiljer på arbete i kontrollfasen i syfte att upptäcka fel och arbete när misstanke om brott/brottslig verksamhet i juridisk mening föreligger. En sådan distinktion medför i praktiken att vi i det brottsbekämpande kontrollarbetet får en sorts misstankeförskjutning bättre anpassad till gällande regelverk. Därigenom ökar förutsättningarna för ett gemensamt synsätt i huvudprocesserna vilket i sin tur underlättar integrering. Det är i den kontrollerande fasen integreringspotentialen är som störst och det är i den fasen det så viktiga selekteringsarbetet utförs.”*

3.2 Underrättelse och riskanalysverksamhet i Tullverket

AG föreslår indelning i *kriminalunderrättelseverksamhet* och *kontrollunderrättelseverksamhet*. I kontrollunderrättelseverksamhet ryms såväl en del av dagens riskanalysarbete som dagens underrättelsearbete. För detta behövs en del nya definitioner och AG föreslår därför följande:

Underrättelseverksamhet

Verksamhet, annan än förundersökning, som omfattar insamling, bearbetning och analys av uppgifter i vår yttre miljö i syfte att skapa underlag för beslut i kärnverksamheten

Underrättelseverksamheten delas in i :

- *Kriminalunderrättelseverksamhet*
Ett skede i förfarandet som ännu inte nått stadiet brottsutredning, inom vilket Tullverket har rätt att inhämta, behandla och analysera information, och som syftar till att upptäcka eller förhindra pågående eller förväntad brottslig verksamhet.
- *Kontrollunderrättelseverksamhet*
Underrättelseverksamhet som bedrivs utan misstanke om brott eller brottslig verksamhet i syfte att planera och utföra tullkontroller.

3.3 Organisatorisk integrering

- AG presenterar fyra alternativ till organisatorisk integrering. AG förordar alternativ BC om en organisatorisk integrering ska göras även på lokal nivå. Förslaget innebär att de kontrollstödjande delarna av riskanalys samorganiserar med brottsbekämpningens operativa underrättelsesektioner under brottsbekämpningens kompetenscentra. Vidare innebär alternativet att en ny gemensam nationell deskfunktion inrättas på den nationella enheten för operativ styrning och samordning. EH's nuvarande deskfunktion ersätts av den nya deskfunktionen. Deskfunktionen får ansvar för vissa specificerade ärendetyper samt ett övergripande nationellt ansvar för all risk/und- information. Dagens deskfunktioner på brottsbekämpningens KC behåller sin nuvarande organisation.
- Vi föreslår att en projektarbetsmodell införs för samtliga ärenden med beröringspunkter i båda processerna och som har tillräcklig dignitet. Enheten för operativ styrning och samordning ges mandat att avropa resurser från hela organisationen till projektarbete.

3.4 Kompetensintegrering

- AG föreslår att målgrupperna för utbildningskurser formuleras så att integrering underlättas. Exempelvis bör kurs i tullbrottsdatalog och smugglingslag även vända sig till personal inom t.ex. riskanalysverksamheten.
- AG föreslår att de individuella kompetensutvecklingsplanerna ska innehålla integreringsåtgärder.

3.5 Social integrering

- Gemensamma kompetensdagar genomförs på KC-nivå.
- Samlokalisering av riskanalys och operativ underrättelse ska eftersträvas.

3.6 Verksamhetsintegrering

3.6.1 Säkerhet och skydd, förankringen

- Den första åtgärd som bör vidtas är att mellan Effektiv Handel och Brottsbekämpning skapa en gemensam bild av vad som kommer att ske den 1 juli 2009 samt att säkerställa att det finns kunskap inom båda processerna för att initiera ett arbete kring hur den praktiska hanteringen av förankringen ska ske.
- Därefter föreslås ett arbete där underrättelseverksamheten inom Brottsbekämpning får en grundlig genomgång av vilka dataelement som kommer att inbegripas i förankringen.
- Som ett tredje steg föreslås att riskanalys- och underrättelseverksamheterna tillsammans med relevant deltagande från juridisk expertis på policynivå diskuterar fram vilken typ av uppgifter som bör och kan förmedlas mellan verksamheterna samt i vilka fall.

3.6.2 Ekobrott

- Tullverksgemensamma mål och mått tas fram där prioriteringar rörande ekobrottsbekämpning anges och som inbegriper såväl dagens underrättelse- som riskanalysverksamheter.
- Tullverkets definition av *tullrelaterad ekonomisk brottslighet* ska inte leda till att kriminalitet kring import/införsel av cigaretter och alkohol hamnar utanför den tänkta integreringen mellan underrättelse och riskanalys. De undandragna beloppen är ofta avsevärda och räknas som ekobrottslighet i andra sammanhang, såväl nationellt som internationellt.
- RUC-organisationen ska användas som ett samarbetsforum för tullrelaterad ekonomisk brottslighet.
- Vid bekämpning av den tullrelaterade ekonomiska brottsligheten bör nyttoperspektivet vidgas till att omfatta hela undandragandeproblematiken. Tullverket skriver under i sin Vision 2012 under mål 5: *”Vi ser till nyttan för hela samhället, och inte enbart till resultatet inom vår egen verksamhet. Därför samverkar vi både inom Tullverket och med andra myndigheter”*. Ofta är de undandragna beloppen som Tullverket har att uppbära små i förhållande till undandragna värden i det nationella beskattningsledet. Här bör understrykas behovet av ett utökat samarbete mellan såväl fiskala som brottsbekämpande myndigheter.

- AG rekommenderar att Tullverket i genomförandefasen rörande integrering underrättelse och riskanalys överväger rekommendationerna från den processgemensamma projektrapporten ”Bekämpning av tullrelaterade ekobrott genom objektsinriktat underrättelsearbete och extern samverkan”, dnr. U-000047-08. Rekommendationerna återfinns i Bilaga 5

3.6.3 EH- kontroller; varuundersökning, godskontroller

- Arbetsgruppen avstår från förslag till ytterligare åtgärder men vill ändå betona vikten av att vidareutveckla kontrollverktyget och rutinerna för genomförandet. AG 1 beskriver frågan ytterligare.

3.6.4 Tullverkets hantering av Risk Information Form (RIF)

- Tullverket begär undantag för diarieföring av RIF med anledning av införande av föransmälan 1 juli 2009.
- Tullverket använder RIF- systemet som en kanal för att utbyta underrättelseinformation enligt gällande regler.
- RSBC utbildas i RIF- systemet.

3.6.5 Restriktioner avseende miljö, hälsa & säkerhet

- Tullverket skapar tullverksgemensamma mål och mått och anger gemensamma prioriteringar rörande in- och utförelse-restriktioner inriktade mot hälsa, miljö och säkerhet och som inbegriper såväl dagens underrättelse- som riskanalysverksamhet.
- Den nya enheten för nationell styrning ges i uppdrag att ta fram beslutsunderlag för tullverksgemensamma kontrollinsatser.

3.6.6 Informationsintegrering

- Kärnverksamheten ges i uppdrag att inventera sina respektive system i syfte att dels identifiera vilka system och uppgifter som är av intresse för

underrättelseverksamheten, dels klargöra de juridiska förutsättningarna för ett behovsprövat och ohindrat informationsflöde mellan huvudprocesserna.

3.6.7 Samverkan mot tullbrottslighet (SMT)

- Kärnverksamheten ges i uppdrag att ta fram strategier och riktlinjer för hur Tullverket ska använda sig av verktyget SMT, dels i syfte att skapa samverkan med fler svenska aktörer i den internationella logistikkedjan men också kring hur dessa partnerskap ska användas i underrättelseverksamheten. Exempelvis bör en sådan strategi och sådana riktlinjer beskriva hur SMT- partnerskapen kan användas för att få kunskap om relevanta företeelser i utrikestrafiken samt hur Tullverket kan öka medvetandet generellt och samarbetet specifikt, främst i form av hjälp att identifiera företeelser med förhöjd risk. Det scenario som återges i bilaga 6 är ett bra exempel på där relevanta SMT- partners kan få information om sändningar som utgör en förhöjd risk och att Tullverket ska kontaktas när sådana transaktioner påträffas

3.6.8 EU-trafiken

- Dokumentations- och uppföljningsrutiner skapas för att identifiera varors status (fri omsättning, tullövervakning, restriktioner?) vid inregräns. Det ska leda till att Tullverket kan följa upp resultat av kontrollverksamheten i godsflödet mer effektivt, utöka informationsunderlaget till EH för att finna avvikelser/icke deklarerat gods i EU-trafiken samt att kontroll av restriktionsvaror skulle kunna värderas/kvantifieras.
- Samverkan med Skatteverket intensifieras i syfte att bland annat identifiera selekteringsprofiler för att fånga upp odeklarerat tredjelandsgods eller ekobrottaktörer som bedriver handel/godstransport inom EU.
- Utbildningsmoduler inom Tullverket ska innefatta grundmodul i "tullkunskap" oavsett slutlig organisatorisk eller geografisk placering. Specialisering sker först på en andra utbildningsnivå.
- Gemensam nämnare är alltså kompetensväxling, fortbildning inom den "andra" kärnverksamheten. De senaste genomförda EH/BB-utbildningarna har varit starkt nischade, skraddarsyddade för respektive verksamhet med få eller inga teoritimmar alls inom andra kärnverksamhetsområdet. Förändring är dock i sikte, kommande utbildningar kommer att ta sikte på

en gemensam informationsplattform om Tullverkets verksamhet oavsett organisatorisk placering. Det är viktigt att det får genomslag och blir stående inslag i kommande rekryteringsinsatser inom Tullverket.

3.6.9 Särskilt analysregister (SUR)

- begreppet SUR upphör och ersätts med analysregister
- personer som arbetar i ärendet ska ha direktåtkomst till de behandlade uppgifterna i Q- mapp, oaktat organisatorisk tillhörighet.
- Tullverket beslutar om rutiner för praktiskt arbete i analysregister. Ett sådant förslag finns framtaget av operativ underrättelsesektion vid KC gränsskydd Malmö.
- Kompetenshöjande åtgärder avseende dataprogram för analysändamål, sekretess/utlämnande av uppgifter, vidtas riktade mot målgruppen risk/underrättelsepersonal.

3.7 Hur bidrar förslaget till att effektivisera och utveckla verksamheten? Effekter på kort och lång sikt på verksamhet och resurser

Effekter på kort sikt:

AG bedömer att de kortsiktiga effekterna för verksamheten i huvudsak kommer att ligga i utvecklandet av en projektarbetsmodell under ledning av den nationella enheten. Initialt kommer mycket av tiden att ägnas åt att identifiera ett antal områden inom vilka uppdrag ska läggas till verksamheterna. I dessa uppdrag kommer personal från både underrättelse- och riskanalysverksamheterna att gemensamt ta sig an ett problemområde och betrakta det ur såväl ett traditionellt BB- som EH- perspektiv och på så sätt vidga kontrollperspektivet.

Arbets sättet förväntas tämligen snart lämna underlag för aktiviteter där Tullverkets samlade kontrollresurser kan utnyttjas och där kontrollen tillgodoser Tullverkets hela kontrollintresse. Även ur ett relativt kort perspektiv kan förslaget förväntas ge effekter på resursåtgången då faran för att en sändning kontrolleras flera gånger ur olika perspektiv minskas till ett minimum.

AG vill peka på att det nya arbets sättet kommer att behöva en inkörningsfas innan mer påtagliga effekter kan förväntas. Sättet att arbeta utgör till en del ett nytt sätt att tänka och alla sådana processer kräver viss tid för att fungera optimalt. Genom

att förslaget har en relativt begränsad påverkan på den nuvarande organisationen bedömer AG att effekterna kommer snabbare än om en organisatorisk integrering hade valts.

Effekter på lång sikt:

AG bedömer att de långsiktiga effekterna kommer att bli ett förbättrat urval av kontrollobjekt och ett bättre utnyttjande av kontrollresurserna.

För att dessa effekter ska bli bestående vill AG peka på att det kommer att ställa krav på en långsiktig plan för såväl gemensam metodutveckling som gemensam utbildning i syfte att skapa en enhetlig underrättelseverksamhet för Tullverkets behov och att det då avsätts resurser för det.

AG bedömer att det är inom områdena Ekobrott och i viss mån Restriktioner avseende miljö, hälsa & säkerhet där effekterna av förslagets integreringstanke snabbast kommer att visa sig. Det är inom dessa områden där EH:s information om det kommersiella varuflödet och BB:s information om olika aktörer bör generera nya vinklingar och konstellationer.

Genom att även fokusera på andra integreringsområden som t.ex. samutnyttjande av befintliga och kommande informationskällor, användande av verktygen SMT/AEO och EH- kontroller, t.ex. varuundersökning mer frekvent, kommer förutsättningarna för ett gott resultat att förbättras.

AG vill understryka att förslaget mer tar bäring på att bättre utnyttja Tullverkets befintliga resurser än att tillföra nya.

Resurser

Förslagen innebär ingen resursförändring totalt sett på KC-nivå. AG har inte utrett resursbehovet för den föreslagna nationella deskfunktionen.

Grundtanken med integrering av Tullverkets underrättelse- och riskanalysverksamheter är att bättre ta tillvara den kunskap och de erfarenheter som finns inom respektive verksamhetsområde i syfte att ytterst få till stånd en bättre selektering i då företrädesvis godsflödet från tredjeland.

Med de förslag till integrering AG ovan redovisar förväntas inte enbart urvalet av kontrollobjekt förbättras utan det kan finnas anledning att förvänta sig att även antalet kontrolluppslag kommer att öka. Utan att gå in på några siffror vill AG peka på att det måste finnas en balans mellan de resurser som har i uppgift att ta fram kontrolluppslag och de som har att utföra kontrollerna.

AG har tidigare redovisat arbetsuppgifter som riskanalysorganisationen utför inom respektive verksamhetsområde och som inte berörs av integreringsuppdraget. Resurserna för det måste ställas i relation till de resurser den nya enheten för nationell styrning kommer att anse sig behöva för att utföra sitt nationella uppdrag.

Om det inte beaktas i genomförandefasen finns det en påtaglig fara att enhetens arbete kommer att tappa fart på grund av återkommande diskussioner rörande prioritering av ärenden.

3.8 Samband med övriga AG:s förslag

AG har kontinuerligt haft kontakt med de andra tre arbetsgrupperna. Efterhand har behoven av samordning utkristalliserats och det har då blivit tydligt att arbetsgruppen 1, om enhet för operativ styrning och samordning, är den arbetsgrupp som vi fått allt större behov att synkronisera vårt arbete med. Det har också gjorts under hela utredningsarbetet och slutresultaten visar, enligt vår bedömning, att de båda arbetsgruppernas förslag passar ihop.

När det gäller de båda andra arbetsgrupperna har utvecklingen snarare varit den motsatta. Vi har känt allt mindre behov av avstämningar med dessa. Bara det faktum att vi kan göra den bedömningen visar ändå att vi varit medvetna om hur arbetet fortskridit även i dessa grupper.

4 Sidospår

AG har identifierat en rad områden med indirekt påverkan på möjligheterna till integrering och är därmed värda att nämna. AG anser dock att de går utanför ramen för vårt uppdrag.

- ”Mätpunkter”, effektuppskattning och uppföljning av integreringen.
- Analysnätverkets fortsatta roll och ansvar. Modeller och metodik, ägarskap, PÄ/ PPÄ- ansvar för und/riskanalysutveckling.
- Behovet av förbättrat och gemensamt it- stöd. Förbättrade återrapporteringsrutiner för genomförda kontrollåtgärder.
- RUC. Vi kan se behov av koordinering både på strategisk och operativ nivå men frågan bör snarare behandlas av AG1, styrning då integreringspotentialen EH/BB kan bedömas som marginell.

- Processgemensam verksamhetsplanering med gemensamma mått och mål för de delar som inbegrips i integreringen.
- Hur ska den strategiska underrättelsenivån hanteras framöver?

Källförteckning

MPLG projekt: Selektion 2009

Datamining

Gränspassage förändringen inom CTS

Analysnätverket: Underrättelsemodell

Effektiv handel: Ekobrottsunderrättelse

RIF i förändringen

Tullverkets Vision 2012 och verksamhetsidé

Rapporter från organisationsutredningarna "Framtidens tullverk" och "Justering av brottsbekämpningsorganisationen"

Samtal med chefer och medarbetare

Michael Nelander

Ordförande arbetsgrupp 2.

5 Bilagor

Bilaga 1

Arbetsgrupp 2 – Integrering

Tullverkets underrättelse- och riskanalysverksamheter bedrivs med liknande metodik och har till uppgift att bedöma hot och risker inom tullområdet.

Detta arbete kan effektiviseras genom att integrera dessa verksamheter för att skapa underlag för strategisk, taktisk och operativ planering och för en bättre selektering samt möjliggöra ett gemensamt stöd för styrning och samordning av Tullverkets samlade förebyggande, kontrollerande och brottsbekämpande verksamhet.

Inom områdena underrättelse och riskanalys pågår olika utrednings- och projektaktiviteter som har som målsättning att förbättra verksamheten inom dessa båda områden. Det är viktigt att det nu aktuella uppdraget använder sig av det arbete som skett i de olika aktiviteterna. De arbeten som pågår är:

MPLG projekt: Selektion 2009

Datamining

Gränspassage föransökan inom CTS

Analysnätverket: Underrättelsemodell

Brottsbekämpningen: Kartläggning av underrättelseprocessen

Effektiv handel: Ekobrottsunderrättelse

RIF i föransökan

Alla dessa projekt och uppdrag berör hur en integrering av underrättelse- och riskanalysverksamheterna kan se ut. I regleringsbrevet för 2008 sägs att Tullverket ska arbeta med att utveckla riskanalys- och underrättelseverksamheterna i syfte att förbättra måluppfyllelsen.

Mot denna bakgrund är det angeläget att underrättelse- och riskanalysverksamheterna integreras för att möjliggöra gemensamt stöd och styrning för Tullverkets förebyggande, kontrollerande och kontrollerande verksamhet.

Det är viktigt att fokusera på de nyttor som kan uppnås genom en integrering. Integrering ska leda till bättre selektering inom godsflödet, ökat utbyte av information gällande ekobrottsfrågor, ökat användande av den information som finns i Tullverket för att förbättra de brottsbekämpande, kontrollerande och förebyggande verksamheterna. Integreringen ska också leda till ett bättre utnyttjande av den samlade kompetens som finns inom kärnverksamheten för att förbättra arbetet mot den storskaliga och organiserade brotlligheten.

Utformningen av en integrering ska utredas och genomföras av Brottsbekämpningen och Effektiv handel i samverkan. Gruppen ska beakta

de juridiska möjligheter och problem som kan uppstå till följd av en integrering. Gruppen ska också beskriva hur en integrering ska organiseras inom ramen för den nya enheten för styrning och samordning, (jfr arbetsgrupp 1). Resurser ska finansieras genom omfördelning inom kärnverksamheten. Resultatet av arbetet ska redovisas och beskriva hur en förändring bidrar till att effektivisera och utveckla verksamheten.

Bilaga 2

Ur rapport "Grundsyn underrättelseverksamhet":

Definition av underrättelseverksamhet

Redan i den underrättelsemodell som presenterades som förslag 2005 ges en bred definition av vad underrättelseverksamhet är; "Inom Tullverket utgör underrättelseverksamhet därför all verksamhet som omfattar insamling, bearbetning och analys av information avseende andra aktörer i vår yttre miljö i syfte att utgöra beslutsunderlag i beslutsprocessen" (s 5 idéskrift 8). Denna syn tydliggörs hos Agrell (1998) som utgår ifrån att underrättelseverksamhet är ett generellt fenomen, en systematisk informationsinhämtning som alla slags organisationer ägnar sig åt. All sådan verksamhet är dock inte att betrakta som underrättelseverksamhet. Det avgörande för att man ska kunna tala om underrättelseverksamhet är att det finns en koppling till en beslutsprocess, det är inte insamlingsmetoderna eller arten av det insamlade materialet som är avgörande för om man kan tala om underrättelseverksamhet eller inte.

Arbetsgruppen är enig om att underrättelseverksamhet inte omfattar vilka förhållanden som helst, utan endast rör frågor om den yttre miljön. Den yttre miljön består inte bara av aktörer, utan även av situationer, företeelser, händelser och förhållanden. I Brottsbekämpande syfte ligger betoningen framförallt på individer. Gruppen är enig om att underrättelseverksamhet även omfattar information och kunskap om hur den yttre miljön påverkas av och reagerar på den egna organisationens verksamhet.

En bred syn på underrättelseverksamhet innebär att begreppet underrättelseverksamhet omfattar Brottsbekämpningsprocessens underrättelseverksamhet och riskanalysverksamheten inom processen Effektiv handel. En bred definition omfattar inte endast den verksamhet som är inriktad mot att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet (som finns både inom processen Effektiv handel och Brottsbekämpningsprocessen) utan även annan verksamhet (uppdaga fel). Ett argument för en bred definition är att den verksamhet som är inriktad mot att samla in, bearbeta och analysera aktörer, händelser och företeelser i den yttre miljön samlas under ett begrepp. Att kalla vissa delar av denna verksamhet för t ex analys och andra delar för underrättelse kan skapa otydlighet i organisationen, t ex ingår analys som en del i underrättelsecykeln. Ett annat argument är att en bred definition möjliggör en bred underrättelseverksamhet som omfattar både det legala och det illegala flödet.

En annan syn på begreppet underrättelseverksamhet utgår ifrån att begreppet endast bör användas för verksamhet som bedrivs i brottsbekämpande syfte. Argumenten för detta synsätt följer i huvudsak två spår. För det första sätter lagstiftningen begränsningar när det gäller en bred definition av begreppet. För det andra försvåras samverkan med andra myndigheter om underrättelseverksamhet även omfattar annan verksamhet än i syfte att bekämpa brott.

I tullbrottsdatalagen (lag om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet) anges det primära ändamålet för att behandla personuppgifter som ”att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet”. Både i författningskommentarerna och i propositionen (2004/05:164) sägs att ”den verksamhet inom Tullverket som främst åsyftas är det som traditionellt kallas för underrättelseverksamhet, det vill säga arbete med insamling, bearbetning och analys av information för att komma åt brottslig verksamhet när det inte finns konkreta misstankar om att ett brott har begåtts”. I propositionen nämns att tidigare definition av begreppet underrättelseverksamhet skapat vissa gränsdragningsproblem. Regeringen föreslår därför att begreppet utmönstras ur lagstiftningen. Istället ska behandlingen av personuppgifter i underrättelseverksamhet utföras inom ramen för ändamålet att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Utanför ändamålet faller uppgifter som utförs under förundersökning. Ändamålet ska inte heller omfatta allmänt förebyggande arbete som inte kan sägas vara en del av den brottsbekämpande verksamheten inom Tullverket.

Begreppet underrättelseverksamhet skulle kunna definieras som insamling, bearbetning och analys av uppgifter om förväntad eller pågående brottslighet. För att bättre anpassas till tullbrottsdatalagen skulle definitionen kunna vara; insamling, bearbetning och analys av uppgifter i syfte att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Samtidigt framkommer i samtal med rättssekretariatet att det idag inte finns någon rättslig begränsning av begreppet underrättelseverksamhet. Däremot måste hänsynstagande tas till sekretesslagstiftning, vilket bland annat är en fråga om vem som har information och hur denna utbyts inom organisationen. Sådana

Bilaga 3

System som främst används inom EH:

- New Computerized Transit System
- New Computerized Transit System, Transport International en Route (NCTS TIR)
- Export Control System (ECS)
- Import Control System (ICS)
- Risk Information Form (RIF)
- Economic Operator Registration and Identificaiton (EORI)
- Authorized Economic Operators (AEO)
- Samverkan Mot Tullbrottslighet (SMT)
- Efterkontrolldatalager (EKD)
- Operatörsregistret (OP)
- Spärssystemet
- Excise Movement Control System (EMCS)
- TRACES

System som främst används inom BB:

RILO/CEN
BOK
AFIS-CIS
AFIS-Mail
InfoTorg
SPADI
ASP
KIBS
TIGER
RegIT
i2 (iBase, Analysts's Notebook)
Mapinfo
IS/UNDSÄK
Djurägareförsäkrans (DJ)/Införselanmälan (IF)
BKS-Z
Fas dator (LFV)
CSI, Container Security Initiative
SIS,
Tallink
TMJ
MR

BR
EnVis
Riob
Tudor
Own Resource (OLAF)
CSI
Wilab
SVD, Skjutvapen deklARATION
CCN/CSI
CIGINFO
CIS I och CIS III
ConTraffic
Cute-Wise
DBaccess
EWS-c
EWS-e
Lloyd's Seadata
MARINFO
MAR-SUR
THESEUS/AMT
TMI
WorldBase
YACHTINFO
BASUN-Plus
Bokslutsfakta (Bfakta)
Bolagsregistret
EuroInfoPool
Fartygsregistret
Polisens person- och adressregister (PPA)
Postnummerkatalogen (Postnr)
Rättsbanken (RB)
SPAR
Svensk Upplysningstjänst (SvU)
TelePlus

Bilaga 4

Ur projektrapport: *"Bekämpning av tullrelaterade ekobrott genom objektsinriktat underrättelsearbete och extern samverkan"*, U-000047-08 (samt U-000986-08) 2008-06-13:

4.8 Förslag om utbildning

Som framgår av föreliggande rapport bedömer projektet att analytiker inom riskanalysverksamheten bör kunna bearbeta ärenden rörande misstänkt tullrelaterad ekonomisk brottslighet, tullbrott som inte når upp till definitionen av ekobrott samt vissa smugglingsbrott som vanligen inte hanteras av underrättelseverksamheten inom brottsbekämpningen.

Förutsättningen för att detta ska vara möjligt är att sådant arbete utförs enligt de bestämmelser som gäller vid behandling av misstankar om brott inom underrättelseverksamheten. Frågeställningar kring detta utreds närmare i avsnitten 4.4 och 4.5 ovan.

För detta krävs en utbildningsinsats.

Analytikerna inom riskanalysverksamheten behöver framför allt utbildning i lagstiftningen kring behandling av uppgifter i den brottsbekämpande verksamheten. De behöver även utökad kunskap om hanteringen av Tiger vad gäller underrättelseärenden samt kännedom om tullkriminalens krav på utformning av rapporter och material. Det finns en del verktyg, bl.a. vissa dataprogram (I-base, Analyst's Notebooks) och vissa behörigheter inom Spadi och InfoTorg, som är användbara i många misstankeärenden. Samverkande myndigheter har information som kan delges Tullverket – i vissa fall dock enbart Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Analytikerna inom riskanalysverksamheten måste lära sig nya källor och informationsvägar.

Mål för utbildningen

En utbildningsinsats föreslås ha följande mål:

- Analytikerna ska kunna bedöma misstankegraden såväl när information inkommer som under analysarbetet, samt förstå vad den innebär för handläggningen av ärendet.

- De ska kunna värdera källor och informationsinnehåll enligt 4x4-metoden.
- De ska kunna välja och korrekt tillämpa rätt regelverk för behandling av uppgifter.
- De ska, i misstankeärenden, kunna använda sig av underrättelseregistret och särskild undersökning enligt de principer som tillämpas inom brottsbekämpningens underrättelseverksamhet.
- De ska kunna bedöma när det är lämpligt att registrera information i Spadi.
- De ska kunna bedöma när det är möjligt och lämpligt att överlämna ärenden till Effektiv Handel med rekommendation om operativ åtgärd som efterkontroll eller initialkontroll.
- De ska kunna bedöma vilken information som då är relevant att lämna över.
- De ska kunna presentera färdiga underrättelser av god kvalitet för tullkriminalen.
- De ska känna till och kunna utnyttja verktyg, informationskällor och samverkanspartners som används inom brottsbekämpningens underrättelseverksamhet och, inte minst, känna till vilka juridiska begränsningar som finns för utnyttjandet.

Kunskapskrav

En utbildningsinsats enligt projektets förslag bör ge analytikerna goda kunskaper om relevanta delar av följande bestämmelser:

- Lagen (2000:1225) om straff för smuggling
- Lagen (2001:185) och förordningen (2001:646) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet
- Tullbrottsdatabaslagen, d.v.s. lagen (2005:787) och förordningen (2005:791) om behandling av uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet.
- Delar av personuppgiftslagen (1998:204) och personuppgiftsförordningen (1998:1191)
- Sekretesslagen (1980:100)
- TFS (1990:19) om informationssäkerhet i Tullverket
- Tullverkets beslut med diarienummer TV2-2007-17, fattat den 11 januari 2007, om hanteringen av särskilda undersökningar i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (i avvaktan på att en Tullverkets föreskrift som ska reglera tillämpningen av tullbrottsdatabaslagen i detta avseende kommer ut).

En orientering om de delar våra samverkande myndigheters motsvarande bestämmelser om behandling av uppgifter rekommenderas också. Därtill krävs en

orientering om vilken information som finns hos myndigheterna och vilken information vi kan få ta del av i samband med ärenden som rör tullrelaterad ekobrottslighet och annan brottslighet som riskanalysverksamheten har att hantera.

Behörigheter

Under förutsättning att projektets förslag godkänns kommer analytikerna inom riskanalysverksamheten att behöva uppdatering i vissa analysverktyg samt utökning av vissa behörigheter.

Analytikerna inom riskanalysverksamheten kommer att behöva utbildning (i vissa fall enbart en uppdatering) inom vissa områden såsom System Spadi, Analyst's Notebooks och I-base. För behörighet i System Spadi krävs utbildning.

Analytikerna måste tilldelas de behörigheter som krävs för att kunna lagra och bearbeta information i särskilda undersökningar. Särskilda undersökningar ska förvaras i krypterad mapp.

Analytikerna ges tillgång till Aktiebolagsanalys och Personrapport i InfoTorg.

Bilaga 5

Ur: ”Bekämpning av tullrelaterade ekobrott genom objektsinriktat underrättelsearbete och extern samverkan”, dnr. U-000047-08.

- För att främja Tullverkets bekämpning av tullrelaterad ekonomisk brottslighet och underlätta en integrering mellan riskanalys- och underrättelseverksamheterna bör riskanalysverksamheten, vid brottsmisstanke, gå in i processen brottsbekämpning och tillämpa det regelverk och de rutiner som används av underrättelseverksamheten där.
- Riskanalysverksamheten bör, för att bättre bidra till bekämpningen av tullrelaterad ekonomisk brottslighet, utnyttja den möjlighet att behandla uppgifter ur TDS i brottsbekämpande syfte som ges genom 4 § andra stycket lagen (2001:185) om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet (tulldatabaslagen).
- Riskanalysverksamheten bör överväga huruvida inte bara ärenden om misstänkta ekobrott, utan även många andra tips och uppslag om fel och avvikelser inom Effektiv Handels område, bör betraktas som information om misstänkta brott och därmed behandlas i underrättelseregistret i enlighet med tullbrottsdatabaslagen.
- Analytiker inom riskanalysverksamheten måste få möjlighet att vid behov bearbeta underrättelseinformation i krypterade mappar, även i sammansatta grupper med deltagare från både riskanalys- och underrättelseverksamheterna.
- En ny utbildningsmodul med innehåll och mål enligt förslag i avsnitt 4.8 (se bilaga) tillförs riskanalysutbildningen.
- En motsvarande utbildningsmodul riktad mot brottsbekämpningens underrättelsepersonal särskilt anpassad till deras behov.
- Tillgång till InfoTorgtjänsterna Personrapport och Aktiebolagsanalys tilldelas analytikerna inom riskanalysverksamheten.
- Den pågående omarbetningen av Tullverkets föreskrift (1998:9) om spärrläggning i TDS bör bevakas utifrån eventuella konsekvenser av denna rapport.

Bilaga 6

Scenario

Projekt Västafrika- gemensam ärendeberedning risk/und under nationell ledning.

Bakgrund

Handläggare på Operativ Underrättelsesektion har vid möte med dansk polis fått information och hänvisning till en FN-rapport avseende västafrikanska länders ökade betydelse för Europas kokainhandel. I rapporten konstaterar man att trots att det inte produceras något kokain i Afrika har beslagen av kokain där ökat dramatiskt de senaste åren. Rapporten talar om tre troliga orsaker till att Västafrika ökar så kraftigt i betydelse som transitregion för kokain till Europa:

- Ökade beslag i Karibien och Europa har tvingat fram en alternativ rutt
- Det geografiska läget
- Många afrikanska länder har problem med kontroller, den juridiska administrationen och lider av korruption

Underrättelsehandläggaren söker vidare kring grunduppgifterna och finner snart att flera av varandra oberoende källor pekar i samma riktning.

Operativa underrättelser visar att Frankrike kunde rapportera om ett 15-tal kurirer via flyg från länder i Västafrika under 2007. Lagren är så stora att inte enbart kurirer via flyg klarar utskeppningen, man pekar på användandet av flera andra flöden.

Intern ärendeberedning

Underrättelsehandläggaren tillmäter hotbilden från Västafrika stort intresse och presenterar uppgifterna för sin verksamhetschef. Tillsammans bedömer de ärendet som ett möjligt nationellt gemensamt projektärende med inriktningen godssändningar från Västafrika. Man kontaktar den nya enheten för operativ styrning och samordning för en första presentation av ärendet. Där produceras en projektspecifikation som innehåller uppgifter

om syfte, underrättelsebehov, avgränsningar, tidsplan och resursbehov. Specifikationen presenteras för chefen för den nya enheten för operativ styrning och ledning som godkänner inledande av projektet. Den nya enheten för operativ styrning och ledning fortsätter sitt arbete med att identifiera nödvändiga resurserna i nära dialog med operativa verksamhetscheferna. Projektet skall resultera i en kontrollplan för gränsskyddet och till detta arbete behövs, förutom förslagsställaren från Operativ Underrättelsesektionen, även riskanalyskompetens. Därutöver knyts även två SMT- handläggare, en IH-kontrollant samt Nationell specialist/ OBIS och Nationell specialist/ tullrevision till projektet.

Projektet omfattar godssändningar från Marocko, Västsahara, Benin, Cap Verde, Elfenbenskusten, Gambia och Ghana. Vidare begränsas kartläggningen till att avse viss import till Sverige från länder i västra Afrika.

Sökresultatet i TDS analyseras och potentiella kontrollobjekt rödmarkeras och ligger till grund för kontrollplanen. Det har nu gått drygt en vecka sedan projektförslaget beslutades.

Kartläggningen ledde fram till att bl.a. två intressanta företag, ett i Helsingborg och ett i Malmö, kunde identifieras.

Riktade importkontroller i Malmö och Helsingborgs hamn med skanner rekommenderades och för importsändningar som anländer med flyg rekommenderades manuell kontroll på olika tullager i Malmötrakten.

Rekommendationer omvandlas till konkreta åtgärder bl.a. beslut om TDS-spärr under 6 månader.

Utfall Helsingborgsfirman:

Via spärrutfall i TDS fick Tullverket förhandsinformation om ankommande container till Helsingborgsföretaget. Containern, med deklarerat innehållande vakuumförpackat kaffe, kom i feedertrafiken från Rotterdam. Analytikern stämde av uppgifter i spärrutfallet med trafikuppgifterna, som inkommit till BB och fann att olika vikt och gods innehåll hade angivits. Vidare hade Helsingborgs hamn meddelat SMT- handläggare att mottagarfirman ringt vid ett flertal tillfälle för att höra om containern hade kommit och dessutom lämnat ett mobilnummer för snabb kontakt. En gränsskyddsgrupp fick i uppdrag att kontrollera innehållet och själva lastbäraren med scanner, hund och genom lossning. Vid kontrollen påträffades ett 30-tal vakuumförpackade kaffeförpackningar med något avvikande text. De visade sig innehålla sammanlagt 15 kg kokain.

Telefonnumret som importören lämnat visade sig avgörande för utredningen. Via samtal och positionering kunde importörens bror och dennes kriminella nätverk bindas till brottet. Nätverket hade nyttjat importfirman som täckmantel för sin kriminella verksamhet. Med hjälp av uppgifter i EKD, NCTS och trafikuppgifter på färjan Gdansk – Nynäshamn kunde ytterligare smugglingstillfälle med samma modus knytas till det kriminella nätverket.

Utfall Malmö:

Spärrutfall i TDS resulterade i kontroll av tre fryscontainers innehållande fryst fisk från Benin. Fryscontainers är generellt svårkontrollerade eftersom det behövs stor fryslagerkapacitet för att hantera det lossade godset samt avsaknaden av referensbilder. Med denna förkunskap bedömdes fryscontainers från riskområdet Västafrika som särskilt intressanta i sammanhanget. Det var samma importör till alla tre sändningar och frakthandlingar och faktura fanns med som dokumentunderlag och granskades innan kontrollen påbörjades. Gruppchefen reagerade direkt på att sändningen inkommit till Malmö och inte Helsingborg fastän Helsingborg utgör godkänd svensk gränskontrollstation för import av livsmedel. Samtliga containers skannades och lossades helt av gränsskyddsgrupper.

Inget kokain påträffades vid kontrollen. Innehållet var uteslutande fryst fiskfilé med ett undantag. I en av containerna hittades en 50kg sändning frys kött av oidentifierat slag. Veterinär tillkallades och provtagning skedde, det visade sig vara salmonellasmittat kycklingkött och sålunda underställt restriktioner. Det otjänliga kycklingköttet förstördes, Livsmedelsverket avgjorde ärendet i nära dialog med importören och gränsskyddsgruppen återrappporterar resultatet i form av samhällsnytta i det nyframtagna nyttomåttet – kontrollåtgärder för minskade skade- och hälsorisker för människa och djur.



Tullverket

Huvudkontoret
Box 12854
112 98 STOCKHOLM