

150. löggjafarþing 2019–2020.  
Þingskjal x — x. mál.  
Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

um breytingar á tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum (heimildir tollyfirvalda til vinnslu persónuupplýsinga o.fl.).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 40. gr. laganna:

a. 7. tölul. fellur brott.

b. Við 40. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Tollyfirvöld skulu reka tölvukerfi og annast þróun rafrænna samskipta vegna tollframkvæmdar. Vegna rækslu verkefna sinna er tollyfirvöldum heimilt að halda og reka kerfi og skrár. Í því felst m.a. heimild til að reka:

1. Kerfi um inn-, út- og umflutning og skrár sem nauðsynlegar eru vegna tollafgreiðslu.
2. Málaskrá um brot gegn ákvæðum laga þessara og annarra laga sem tollyfirvöldum ber að framfylgja og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra með öllum nauðsynlegum upplýsingum sem mál varða.
3. Dagbók tollgæslu sem inniheldur m.a. upplýsingar um erindi og verkefni tollgæslu og úrlausn þeirra.
4. Aðrar skrár sem nauðsynlegar eru vegna áhættustjórnunar, skipulagningar og framkvæmdar tollefirlits og í þágu löggæsluhagsmuna.

Ráðherra setur með reglugerð nánari reglur um skrárnar.

### 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 45. gr. laganna:

a. Í stað orðanna „veiti lögreglu aðgang“ í 3. mgr. kemur: „veiti lögbærum yfirvöldum aðgang“ og í stað orðanna „í þágu greiningarstarfs lögreglu eða rannsóknar lögreglu á ætluðum brotum á lögum þessum, lögum um ávana- og fíkniefni eða öðrum lögum sem tollyfirvöldum ber að framfylgja.“ í sömu málsgrein kemur: „í löggæslutilgangi.“

b. Tvær nýjar málsgreinar bætast við, svohljóðandi:

Ákvæði 188. gr. skulu ekki vera því til fyrirstöðu að tollyfirvöld veiti öðrum stjórnvöldum en þeim sem 3. mgr. mælir fyrir um aðgang að upplýsingum sem sú grein tekur til, enda sé það nauðsynlegt vegna starfsemi og hlutverks tollyfirvalda samkvæmt lögum eða vegna lögbundins hlutverks þess stjórnvalds sem miðlað er til.

Um þagnarskyldu þeirra sem meðhöndla upplýsingar sem háðar eru þagnarskyldu samkvæmt 188. gr. laganna fer skv. 188. gr. Ákvæði annarra laga sem gilda um þá sem meðhöndla upplýsingarnar og hafa að geyma strangari þagnarskylduákvæði en lög þessi mæla fyrir um halda gildi sínu.

## 3. gr.

Á eftir 156. gr. laganna kemur ný grein, 156. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

*Leit í innrituðum farangri farþega og áhafnar*

Tollgæslu er heimilt að skoða og rannsaka allan innritaðan farangur ferðamanna og farmanna án þess að viðkomandi sé viðstaddur en upplýsa skal hann um að tollskoðun hafi farið fram.

## 4. gr.

Í stað orðanna „skv. 1. mgr. 51. gr., sbr. 5. mgr. þeirrar lagagreinar, og 1. mgr. 51. gr. a, sbr. 1. másl. 3. mgr. þeirrar lagagreinar“ í 1. mgr. 180. gr. a laganna kemur: skv. 1. mgr. 51. gr., sbr. 5. mgr. þeirrar lagagreinar, 1. mgr. 51. gr. a, sbr. 1. másl. 3. mgr. þeirrar lagagreinar, og 58. gr.

## 5. gr.

Á eftir 188. gr. laganna kemur ný grein, 188. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

*Meðferð persónuupplýsinga*

Tollyfirvöldum er heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal þeirra upplýsinga sem viðkvæmar geta talist, að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg vegna starfsemi og hlutverks þeirra samkvæmt lögum. Að svo miklu leyti sem ekki er kveðið sérstaklega á um vinnslu persónuupplýsinga í lögum þessum fer um slíka vinnslu eftir lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

## 6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er unnið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og byggist á tillögum starfshóps sem ráðherra skipaði í apríl árið 2017. Forsaga málsins er sú að hinn 25. maí 2016 lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram lagafrumvarp á Alþingi sem innihélt ýmsar tillögur um breytingar á skattalögum til að sporna við skattsvikum vegna eignarhalds í lágsfattaríkjum (þskj. 1346 í 787. máli á 145. löggjafarþingi). Í framangreindu frumvarpi var m.a. að finna tillögur að ákvæðum sem skýra áttu heimildir tollyfirvalda til að halda skrár sem gætu innihaldið persónuupplýsingar, vinna slíkar upplýsingar og nýta í þágu tolleftirlits. Þá var einnig gert ráð fyrir að skýra heimildir tollyfirvalda, lögreglu og annarra handhafa löggæsluvalds til að skiptast á upplýsingum sem væru háðar þagnarskyldu í þágu eftirlits, áhættugreiningar eða vegna rannsókna á ætluðum lögbrotum. Frumvarpið gekk til efnahags- og viðskiptanefndar eftir fyrstu umræðu á Alþingi sem setti málið í hefðbundið umsagnarferli. Af hálfu Persónuverndar voru gerðar ýmsar athugasemdir við efni og framsetningu frumvarpsgreinanna. Fjármála- og efnahagsráðuneytið vann tillögur til breytinga á greinunum sem settar voru fram í skjali, dags. 23. ágúst 2016, sem finna má meðal innsendra erinda og umsagna um frumvarpið. Skiptar skoðanir voru meðal nefndarmanna um tillögur ráðuneytisins og fór svo að lokum að nefndin lagði til að hinar umdeildu greinar yrðu felldar brott úr frumvarpinu og var það samþykkt svo breytt sem lög frá Alþingi. Við sama tilefni

lagði nefndin til að ákvæði til bráðabirgða yrði bætt við frumvarpið. Í álitni nefndarinnar (pskj. nr. 1774 í 787. máli á 145. löggjafarþingi) segir m.a.: „Með tilliti til athugasemda Persónuverndar telur nefndin æskilegt að afmarka nánar heimildir tollyfirvalda til vinnslu persónuupplýsinga. Nefndin leggur því til að 17., 18. og 21. gr. frumvarpsins falli brott en starfshópi verði falið að móta tillögur um heimildir tollyfirvalda til vinnslu persónuupplýsinga, þar á meðal til öflunar og nota persónuupplýsinga, að undangengnu hagsmunamati.“

Í samræmi við áskilnað bráðabirgðaákvæðisins skipaði fjármála- og efnahagsráðherra fulltrúa fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dómsmálaráðuneytisins, Persónuverndar, ríkislögreglustjóra og tollstjóra að fengnum tilnefningum. Með bréfi dags. 3. maí 2017 tilkynnti Persónuvernd hins vegar að stofnunin sæi sér ekki fært að taka þátt í starfinu að svo stöddu m.a. þar sem hún teldi sjálfstæði sínu teflt í hættu með þátttökunni. Með bréfi dags. 14. ágúst 2017 tilkynnti fjármála- og efnahagsráðuneytið um brotthvarf fulltrúa Persónuverndar til efnahags- og viðskiptanefndar en upplýsti jafnframt að hópurinn mundi engu að síður ljúka verkinu. Í nóvember 2017 tók fjármála- og efnahagsráðuneytið, í samráði við starfshópinn, ákvörðun um frestun framlagningar frumvarpsins, m.a. vegna þess að beðið var eftir innleiðingu á reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga. Einnig þótti skipta máli hvernig löggæslutilskipunin svokallaða yrði innleidd, þ.e. tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2016/680 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga að því er varðar vinnslu lögbærra yfirvalda á persónuupplýsingum í tengslum við að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsiviðurlögum og frjálsa miðlun slíkra upplýsinga.

Þann 15. júlí 2018 var reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga innleidd í íslenskan rétt með lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Lögin gilda um vinnslu persónuupplýsinga sem er sjálfvirk að hluta eða í heild og um vinnslu með öðrum aðferðum en sjálfvirkum á persónuupplýsingum sem eru eða eiga að verða hluti af skrá. Lög nr. 90/2018 innihalda m.a. grundvallarreglur um vinnslu persónuupplýsinga og réttindi skráðra einstaklinga. Samkvæmt 6. mgr. 4. gr. laganna gilda þau ekki um vinnslu persónuupplýsinga af hálfu ríkisins í þágu öryggis- og varnarmála og í tengslum við það að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsiviðurlögum, þ.m.t. að vernda gegn og koma í veg fyrir ógnir við almannaöryggi.

Hinn 5. júlí 2019 var tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2016/680 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga að því er varðar vinnslu lögbærra yfirvalda á persónuupplýsingum í tengslum við að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsiviðurlögum og frjálsa miðlun slíkra upplýsinga innleidd með setningu laga um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi nr. 75/2019. Lögin gilda um vinnslu persónuupplýsinga hjá lögbærum yfirvöldum sem fram fer í löggæslutilgangi en með löggæslutilgangi er átt við þann tilgang að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsiviðurlögum, þar með talið að vernda gegn og koma í veg fyrir ógnir við almannaöryggi. Markmið laganna er að stuðla að því að yfirvöld á sviði refsivörslu fari með persónuupplýsingar í samræmi við grundvallarsjónarmið og reglur um persónuvernd og friðhelgi einkalífs og byggja þau að mestu leyti á sömu meginreglum um vinnslu persónuupplýsinga og lög nr. 90/2018.

Með setningu laga nr. 90/2018 og 75/2019 voru lögfestar meginreglur um vinnslu persónuupplýsinga, bæði í almennum tilgangi og löggæslutilgangi. Með því breyttist

verkefnistarfshópsins töluvert enda tryggja lög nr. 75/2019 ákveðnar heimildir til vinnslu persónuupplýsinga sem áður hafði þótt ástæða til að lögfesta sérstaklega í tollalögum. Var frumvarpið einfaldað töluvert af þessum sökum auk þess sem mið var tekið af þeim breytingum sem gerðar voru á lögreglulögum nr. 90/1996 við setningu laga nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Niðurstöður starfshópsins eru settar fram í frumvarpi þessu.

Að auki er að finna í frumvarpinu auknar heimildir tollyfirvalda til til þess að leita í innrituðum farangri og heimildir til þess að leggja á stjórnvaldssektir vegna vanskila á farmskrá. Með því er m.a. brugðist við ábendingum frá FATF varðandi skort á eftirliti með flutningi reiðufjár til og frá landinu.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Meginmarkmið frumvarpsins er að skýra heimildir tollyfirvalda til að vinna upplýsingar. Fullnægjandi heimildir til vinnslu upplýsinga, þ.á m. persónuupplýsinga, eru forsenda þess að embættið geti tekist á við verkefni sín með nútímalegum hætti, m.a. með áhættustjórnun í samræmi við skilgreint hlutverk embættisins og alþjóðlegar skuldbindingar.

Hlutverk tollyfirvalda er skilgreint í 40. gr. laga nr. 88/2005. Þar er m.a. kveðið á um að tollyfirvöldum beri að annast tollframkvæmd á landsvísu, leggja á og innheimta aðflutnings- og útflutningsgjöld, hafa eftirlit með innflutningi, umflutningi og útflutningi á vörum til og frá landinu og ferðum og flutningi fara og fólks til og frá landinu. Tollyfirvöldum ber að viðhafa samstarf við önnur stjórnvöld og stofnanir sem hafa með höndum verkefni sem tengjast starfssviði þeirra, að annast greiningarstarf vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit og afla upplýsinga til hagskýrslugerðar um milliríkjavíðskipti. Þá fara tollyfirvöld með önnur verkefni sem þeim eru falin með lögum og stjórnvaldsfyrirmælum.

Að álagningu aðflutningsgjalda fráatalinni er tolleftirlit sá þáttur í starfsemi tollyfirvalda sem er hvað mest íþyngjandi fyrir einstaklinga og lögaðila enda hefur virkt tolleftirlit óhjákvæmilega í för með sér afskipti af för manna og vara. Eftirlitshlutverkið er víðtækt og nær til flutnings og farar í margháttuðum tilgangi. Á einfaldan hátt má halda því fram að meginílgangur tolleftirlits sé tvíþættur, annars vegar að tryggja rétta álagningu aðflutningsgjalda og hins vegar að koma í veg fyrir ólögmetan innflutning. Ákvæði sem varða álagningu aðflutningsgjalda hafa það meginmarkmið að treysta tekjuöflun ríkissjóðs í þeim tilgangi að standa undir samneyslunni. Lagaákvæði sem banna eða takmarka innflutning á tilteknum vörum hafa þann tilgang að gæta almannahags m.a. þar sem not tiltekinna tegunda vara geta verið skaðleg almenningi.

Samkvæmt 8. tölul. 40. gr. laga nr. 88/2005 er tollyfirvöldum ætlað að annast greiningarstarf vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit. Í sérstöku athugasemdum við 10. tölul. 43. gr. frumvarps til laga nr. 88/2005, er varð að framangreindum 8. tölul. 40. gr. laga nr. 88/2005, er hugtakið *áhættustjórnun* skýrt á eftirfarandi hátt: „hugtak áhættustjórnunar (e. risk management) er að finna, greina og takast á við áhættuþætti, einkum ólöglegan innflutning til landsins og undanskot aðflutningsgjalda, til þess að draga úr líkum á að þeir valdi tjóni eða hafi skaðleg áhrif í þjóðfélaginu. Af framangreindu má ráða að hið minnsta frá setningu tollalaga, nr. 88/2005, hafi verið ljóst að tollyfirvöldum væri ætlað að viðhafa áhættustjórnun í störfum sínum og afla, varðveita og vinna með nauðsynlegar upplýsingar í því skyni.

Ísland er aðili að samningi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) um viðskiptalíprun (e. Trade Facilitation Agreement (TFA)) Í 4. gr. samningsins er kveðið á um að WTO-ríkjunum sé skylt, að því leyti sem þeim er fremst unnt, að taka upp áhættustjórnunarkerfi við tolleftirlit.

Ísland er einnig aðili að endurskoðaða Kyoto samningnum um einföldun og samræmingu tollframkvæmdar (e. International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures, e.þ.s. Revised Kyoto Convention (RKC)). Í samningnum er beinum orðum gert ráð fyrir því að áhættustjórnun sé beitt við undirbúning tollefirlits í því skyni annars vegar að ákvarða hvaða einstaklingar og hvaða vörur, þ.m.t. för, skuli tekin til tollskoðunar og hins vegar til að ákveða umfang eftirlitsins.

Með nokkurri einföldun má segja að eftirlit tollyfirvalda skiptist í handahófskennt tollefirlit og eftirlit byggt á áhættustjórnun. Ef lýsa á muninum er hann helstur sá að handahófskennt tollefirlit er kerfisbundið eftirlit sem beinist á sama eða svipaðan hátt að öllum andlögum eftirlits. Til grundvallar eftirliti byggðu á áhættustjórnun liggur mat á hættu á því að tollframkvæmd verði í ósamræmi við lög. Þannig er eftirlitinu ekki beint á kerfisbundinn hátt almennt að safni manna, lögaðila, vara eða aðstæðna heldur að þeim mönnum, lögaðilum, vörum eða aðstæðum þar sem talin er hættu á sniðgöngu laga.

Áhættustjórnun gerir tollyfirvöldum t.d. fært að koma auga á munstur og greina aðstæður eða aðila sem líklegt þykir að flytji inn vörur sem óheimilt er að flytja inn, sniðgangi innflutningstakmarkanir, skjóti undan gjöldum eða gefi rangar upplýsingar. Ferli áhættustjórnunar leggur grunn að ákvörðunartöku um hvernig sé rétt að haga tollefirliti með skilvirkni og árangur að leiðarljósi. Markviss og árangursrík tollgæsla byggist á öflugri áhættustjórnun og er hún því höfð í fyrirrími í öllum þáttum starfseminnar. Með því móti nýtist mannaflí betur og minni líkur eru á því að meðferð lögmæts innflutnings tefjist vegna tollefirlits. Aðferðarfræðin er almennt viðurkennd og henni hefur verið beitt víða um heim, m.a. á hinum Norðurlöndunum, um langt skeið.

Með lögfestingu laga um nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi hefur dregið nokkuð úr þörf fyrir lögfestingu þessa frumvarps þar sem þau lög hafa að geyma ýmsar heimildir fyrir lögbær yfirvöld, þar á meðal tollyfirvöld, til vinnslu persónuupplýsinga. Engu að síður þykir full ástæða til að kveða sérstaklega á um heimildir tollyfirvalda til vinnslu persónuupplýsinga í tollalögum og er í því sambandi meðal annars horft til lögreglulaga eins og áður hefur komið fram.

Að auki hefur frumvarpið að geyma ákvæði um heimild til að leita í innrituðum farangri. Með ákvæðinu er brugðist við ábendingum í áhættumati ríkislögreglustjóra frá apríl 2019 þar sem gerð var athugasemd við það að Ísland hafi ekki næg úrræði til að hafa eftirlit með smygli á reiðufé með farþegum, í farangri og vörusendingum. Tilgangurinn með þessu ákvæði er að styrkja eftirlit og varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun til hryðjuverka. Einnig eru lagðar til heimildir til þessa að leggja á stjórnvaldssektir vegna vanskila á farmskrá.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til fimm breytingar á tollalögum sem tengjast með einum og öðrum hætti.

Í fyrsta lagi er lagt til að rennt verði styrkari stoðum undir heimildir tollyfirvalda til að reka kerfi og skrár sem þeim er nauðsynlegt til að uppfylla hlutverk sitt samkvæmt lögum.

Í öðru lagi er lagt til að ákvæðum 3. mgr. 45. gr. laganna um miðlun á upplýsingum til lögreglu verði færð til samræmis við ákvæði laga nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi og að slík miðlun sé heimil til lögbærra yfirvalda að því marki sem nauðsynlegt er í löggæslutilgangi. Einnig verði kveðið á um heimild til miðlunar upplýsinga til annarra stjórnvalda til að tryggja að upplýsingar geti gengið greiðlega og með eðlilegum hætti frá tollyfirvöldum til þeirra aðila í stjórnsýslunni sem þurfa á upplýsingunum að halda. Þá er sérstaklega tekið fram að um þagnarskyldu þeirra sem meðhöndla upplýsingar sem háðar

eru þagnarskyldu samkvæmt 188. gr. laganna fari skv. 188. gr. og að ákvæði annarra laga sem gilda um þá sem meðhöndla upplýsingarnar og hafa að geyma strangari þagnarskylduákvæði en lög þessi mæla fyrir um haldi gildi sínu. Ástæða þess er sú að 188. gr. hefur að geyma stranga og sértæka þagnarskyldureglu sem mikilvægt er að haldi gildi sínu vegna eðlis þeirra upplýsinga sem í hlut eiga.

Í þriðja lagi er lagt til að kveðið er verði með beinum hætti á um heimildir tollyfirvalda til vinnslu persónuupplýsinga, þ.m.t. viðkvæmra persónuupplýsinga. Er þetta til samræmis við ákvæði 40. gr. lögreglulaga nr. 90/1996. Á sama hátt og fram kemur í athugasemdum með 40. gr. lögreglulaga verður að telja æskilegt að í lögum á sviði löggæslu sé heimildum til vinnslu persónuupplýsinga sem leiðir af ákvæðum um starfsemi og hlutverk viðkomandi stofnunar eða embættis veitt formleg lagastoð með þessum hætti.

Í fjórða lagi er lagt til að tollyfirvöldum verði veitt heimild til að leita í innrituðum farangri aðila, hvort sem þeir eru á leið til eða frá landinu, án þess að viðkomandi sé viðstaddur leitina. Tilgangur og markmið þessa ákvæðis er að styrkja eftirlit og varnir gegn peningabætti og fjármögnum til hryðjuverka. Borið hefur á áskorunum er varða eftirlit með reiðufé sem sett er í innritaðan farangur. Samkvæmt núverandi lagaumhverfi hefur tollgæslan ekki heimild til að skoða farangur nema hlutaðeigandi sé gefinn kostur á að vera viðstaddur leitina, sbr. 2. mgr. 156. gr. tollalaga nr. 88/2005 en slíkt er vandkvæðum bundið þegar um innritaðan farangur er að ræða. Með ákvæði þessu yrði til skýr heimild fyrir tollgæslu að leita í innrituðum farangri en þegar slík leit hefur átt sér stað er tollyfirvöldum gert skylt að tilkynna að leit hafi farið fram. Eðli máls samkvæmt er erfitt að koma því við að viðkomandi sé viðstaddur leit í innrituðum farangri og því er viss ómöguleiki fyrir hendi svo tollgæsla geti framkvæmt leit í þessum tilfellum.

Í fimmta og síðasta lagi er lagt til að við upptalningu 180. gr. a. um stjórnvaldssektir verði bætt við tilvísun í 58. gr. tollalaga varðandi farmskrá. Við áhættustjórnun er mikilvægt að upplýsingar sem nota skal við þá vinnu berist tollyfirvöldum. Farmskrá inniheldur lista yfir vörur sem eru um borð í förum, hún liggur fyrir við útflutning til Íslands og því er afar mikilvægt að farmskrá og gagnastök hennar berist tollyfirvöldum á réttum tíma. Hið sama gildir um vörur sem flytja á frá landinu. Í núverandi löggjöf eru engin viðurlög við því að skila ekki farmskrá sem dregur úr möguleiki, á að viðhafa eftirlit og áhættustjórnun með vörum sem flytja á til og frá landinu. Með lögfestingu viðurlaga við vanskilum á farmskrá er tryggt að fyrir hendi séu viðurlög sem eru skilvirk, í réttu hlutfalli við brot og hafa varnaðaráhrif.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Með frumvarpinu eru lagðar fram tillögur um breytingar sem ætlað er að veita heimildum tollyfirvalda til vinnslu upplýsinga styrkari lagastoð. Í því ljósi var lagt mat á hvort ákvæði frumvarpsins gætu talist vera í samræmi við áskilnað 71. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, þ.e. hvort með frumvarpinu væri of langt gengið í takmörkun á friðhelgi einkalífs manna vegna réttinda annarra.

##### *4.1 Almenn um hagsmuni af störfum tollyfirvalda.*

Tolleftirlit fer að mestu leyti fram á landamærum enda hafa tollyfirvöld mikilvægu hlutverki að gegna þegar kemur að eftirliti með inn- og útflutningi og umflutningi á vörum og flutningi fara og fólks til og frá landinu. Tollyfirvöld gegna veigamiklu hlutverki þegar kemur að vernd samfélagsins. Þeim meginhagsmunum sem tollyfirvöld standa vörð um má skipta í þrennt, a) hagsmuni ríkissjóðs vegna tekjuöflunar, þ.e. vegna aðflutningsgjalda, b) hagsmuni

samfélagsins af vernd gegn ýmiskonar ólögmætum innflutningi og c) hagsmuni inn- og útflytjenda og annarra í ljósi alþjóðaviðskipta og ferðalaga.

#### 4.1.1 Hagsmunir ríkissjóðs.

Tollyfirvöld tryggja tekjur ríkissjóðs með rétttri álagningu og innheimtu aðflutningsgjalda. Samkvæmt ríkisreikningi 2018 nam álagður af virðisaukaskattur af innfluttum vörum 179 milljörðum kr., tekjur af helstu vörugjöldum sem lögð eru á við innflutning 59 milljörðum kr. og tekjur af tollum 4,2 milljörðum kr. Ríkissjóður hefur augljóslega verulega hagsmuni af því að rétt sé staðið að álagningu aðflutningsgjalda enda námu framangreindar tekjur 28,5% af heildartekjum A-hluta ríkissjóðs 2016. Afar mikilvægt er að tollyfirvöldum séu tryggðir möguleikar til að vinna á skilvirknan hátt gegn undanskotum gjalda, m.a. með markvissri og árangursríkri skjalaskoðun, vöruskoðun og tollendurskoðun. Traust álagning styður einnig við almannahagsmuni og einka- og viðskiptahagsmuni þar sem hún stuðlar að heilbrigðu samkeppnisumhverfi.

#### 4.1.2 Almannahagsmunir.

Eftirlit með inn- og útflutningi hefur m.a. það markmið að auka öryggi og stuðla að betra umhverfi og heilsu almennings. Tollyfirvöld hafa fengið það hlutverk að koma í veg fyrir innflutning á ýmsum varningi sem ekki uppfyllir lagaskilyrði. Sem dæmi má nefna að varsla og meðferð ávana- og fíkniefna er óheimil á íslensku forráðasvæði skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 65/1974, um ávana- og fíkniefni og er inn- og útflutningur slíkra efna einungis heimill að fengnu leyfi frá Lyfjastofnun skv. 2. mgr. 3. gr. laganna. Árið 2018 lagði embætti tollstjóra m.a. hald á tæplega 4,7 kg af amfetamíni, tæp 15,8 kg af kókaíni, rúm 8,5 kg af kannabis og 4.844 e-töflur.

Samkvæmt ákvæðum vopnalaga, nr. 16/1998, eru takmarkaðar heimildir til innflutnings vopna og er ástæða þessara takmarkana hættueiginleikar vopna. Árið 2018 lögðu tollverðir hald á 26 skotvopn, 142 eggvopn og 18 vopn af annarri gerð.

Tollyfirvöld hafa eftirlit með innflutningi á lyfjum og þar undir fellur m.a. eftirlit með innflutningi sterkra verkjalyfja. Í eftirliti tollyfirvalda með ólögmætum innflutningi getur m.a. falist að koma auga á og stöðva sendingar sem innihalda fölsuð lyf til verndar neytendum. Árið 2018 haldlögðu tollverðir tæplega 43.000 töflur, 2 kíló og rúma 259 lítra af lyfjum sem ekki uppfylltu skilyrði til innflutnings.

Tollyfirvöld taka þátt í vörnum gegn skipulagðri glæpastarfsemi til að sporna við áhrifum hennar á öryggi þegnanna, samkeppnishæfni fyrirtækja og samfélagið í heild.

Farmvernd felur í sér forvarnir til að vernda farm gegn hvers kyns ógn af hryðjuverkum eða öðrum ólögmætum aðgerðum. Lög nr. 50/2004, um siglingavernd, gera ráð fyrir því að tollyfirvöld annast framkvæmd og eftirlit með framkvæmd verndarráðstafana, þ.m.t. eftirlit með farmi sem flytja á úr landi, í samráði við viðkomandi hafnaryfirvöld og Samgöngustofu.

Hér að ofan hafa aðeins verið nefnd nokkur dæmi um þá almannahagsmuni sem tollgæslan stendur vörð um. Nefna má fleiri málaflokka sem falla undir verksvið tollgæslu við eftirlit á landamærum svo sem eiturefni og hættuleg efni, matvæli, geislavirk efni og geislavirkan úrgang, öryggi vöru, menningarverðmæti, áfengi og tóbak.

#### 4.1.3 Einka- og viðskiptahagsmunir.

Samkvæmt 40. gr. tollalaga ber tollyfirvöldum m.a. að vinna að framþróun, hagræðingu og einföldun tollframkvæmdar, skilvirkri og árangursríkri tollstarfsemi og sem bestri þjónustu tollgæslunnar. Embættið skal stuðla að því að tollframkvæmdin verði sem hagfelldust fyrir atvinnulífið, almenning og samfélagið og hafa samstarf við atvinnulífið um málefni sem varða

hagsmuni þess og greiða fyrir löglegum viðskiptum og styrkja samkeppnisstöðu fyrirtækja, eftir því sem við getur átt og að teknu tilliti til fjárhagslegra og lagalegra forsendna og öryggissjónarmiða. Af þessu leiðir að tollyfirvöldum er ætlað að taka tillit til einka- og viðskiptahagsmuna í starfsemi sinni. Telja verður að slíkir hagsmunir krefjist þess að hindranir ferða yfir landamæri séu sem fæstar og minnstar og ferðatími ferðamanna og flutningstími vara verði sem stytur. Kröfur um framvísun nauðsynlegra gagna vegna ferða og flutnings vöru yfir landamæri er dæmi um kröfur sem gætu talist til slíkra hindrana. Við því hefur verið brugðist með rafrænum gagnaskiptum sem boðið geta upp á hraða tollafgreiðslu. Til að svo geti verið þurfa gæði þeirra gagna sem afla þarf hjá einstaklingum, fyrirtækjum og opinberum aðilum að vera nægileg. Þá hafa einstaklingar og fyrirtæki hagsmuni af lægri kostnaði vegna farar eða flutnings yfir landamæri. Einnig hafa einstaklingar og fyrirtæki hag af því að tollyfirvöld gæti að friðhelgi einkalífs og persónuvernd, standi vörð um þagnarskylduna og gæti jafnræðis og meðalhófs í störfum sínum.

#### 4.2 Nánar um hagsmuni sem snúa að ákvæðum frumvarpsins

Þegar löggjafinn veitir stjórnvöldum heimildir til vinnslu upplýsinga sem njóta verndar 71. gr. stjórnarskrár vegast á ólíkir hagsmunir. Inn- og útflytjendur vara og ferðamenn hafa hagsmuni af því að viðskiptaupplýsingar og persónuupplýsingar séu ekki skráðar eða nýttar, þar með talið viðkvæmar persónuupplýsingar.

Almenningur hefur hagsmuni af því að löggæsla á landamærum sé öflug, að komið sé upp um alvarlega glæpi og komið í veg fyrir innflutning hættulegs varnings sem ógnar heilsu og öryggi almennings. Þá eru það einnig hagsmunir hins almenna borgara að heimildir yfirvalda til vinnslu persónuupplýsinga séu skýrar og gagnsæjar og að löggjöf sé skiljanleg.

Hagsmunir tollyfirvalda eru að starfsemin hafi eins skýrar heimildir og þörf er á til þess að embættið geti rækt lögbundið hlutverk sitt. Tollyfirvöldum væri ekki fært að sinna lögbundnu hlutverki sínu ef þau hefðu ekki fullnægjandi heimildir til að vinna sitt starf. Til að unnt sé að sinna áhættustjórnun á fullnægjandi hátt er nauðsynlegt að skrá upplýsingar í þar til gerðar og öruggar skrár. Þannig er unnt að tryggja gagnaöryggi með öruggari vistun, hertari aðgangsstýringu, því að hver uppfletting sé skráð og einnig auðveldar það að haldnir séu tímafrestrir um eyðingu gagnanna.

Í ljósi alls framangreinds, og sérstaklega þess að verið er að byggja undir núverandi framkvæmd tollyfirvalda við meðferð upplýsinga, verður að telja að ávinningurinn af því að kveða með skýrum hætti á um heimildir tollyfirvalda til vinnslu persónuupplýsinga sé mun meiri en hagsmunirnir af því að láta það ógert.

### 5. Samráð.

Ákvæði frumvarpsins um vinnslu persónuupplýsinga er byggt á vinnu starfshóps sem í áttu sæti fulltrúar frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, tollyfirvöldum, dómsmálaráðuneyti og embætti ríkislögreglustjóra. Áform um lagasetninguna og frummat á áhrifum voru kynnt á vettvangi ráðuneytisstjóra og í samráðsgátt stjórnvalda dagana 16. desember 2019 til 30. janúar 2020. Engar athugasemdir bárust vegna áformanna Einnig voru drög að frumvarpinu kynnt í samráðsgátt stjórnvalda dagana **xxxx**.

### 6. Mat á áhrifum.



Markmið frumvarpsins er varðar vinnslu persónuupplýsinga er fyrst og fremst að renna styrkari stoðum undir heimildir tollyfirvalda til að vinna með persónuupplýsingar í samræmi við lögbundið hlutverk og til að deila þeim með öðrum lögbærum yfirvöldum og stjórnvöldum þegar nauðsyn krefur. Ekki er fyrirhugað að ný ákvæði um meðferð persónuupplýsinga hafi teljandi áhrif á starfsemi stofnunarinnar umfram þær breytingar sem þegar hafa orðið vegna gildistöku laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og laga nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Þó er fjárféð er að skýrari heimildir til miðlunar upplýsinga muni leiða af sér betra vinnuumhverfi fyrir starfsfólk tollyfirvalda og heilbrigðara upplýsingaflæði innan stjórnsýslunnar. Óskýrar heimildir hafa leitt af sér óöryggi og hamlað því að upplýsingar geti gengið með eðlilegum hætti frá tollyfirvöldum til annarra stofnana stjórnsýslunnar.

Ákvæði frumvarpsins um heimildir tollyfirvalda til þess að leita í innrituðum farangri eru til þess fallin að auka möguleika á skilvirku eftirliti. Slíkt getur einnig leitt til þess að upplýst verði um fleiri brot en verið hefur til þessa. Það sama á við um heimildir tollyfirvalda til þess að beita stjórnvaldssektum þegar farmskrá er ekki skilað. Slík heimild er líkleg til þess að hafa varnaðaráhrif og auka möguleika tollyfirvalda á því að hafa virkt eftirlit með inn- og útflutningi.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í a- og b-lið er lagt til að hlutverk tollyfirvalda, hvað viðkemur rekstri tölvukerfa og þróun rafrænna samskipta vegna tollafgreiðslu, sbr. 7. tölul. 40. gr. laganna, verði skýrt nánar hvað varðar skrár sem þeim er heimilt að halda.

Í ákvæði gildandi 7. tölul. 40. gr. laganna kemur fram að hlutverk tollyfirvalda felist m.a. í rekstri tölvukerfis og þróun rafrænna samskipta vegna tollafgreiðslu. Í frumvarpinu er lagt til að skýrt verði nánar hvað felst í framangreindum hlutverkum. Tollyfirvöldum er nauðsynlegt að halda ýmiss konar skrár í starfi sínu, m.a. tollakerfi og dagbók tollgæslu. Mikilvægt er að kveðið sé skýrt á um hvaða heimildir og skyldur tollyfirvöld hafa til að halda slíkar skrár. Tilgangur ákvæðisins er að tryggja embættinu viðunandi starfsgrundvöll, auka réttaröryggi borgaranna og gera lagaákvæði skýrari. Sambærilegt ákvæði er að finna í i-lið 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996.

Lagt er til að efnisákvæði frumvarpsgreinarinnar verði fært í sérstakar málsgreinar er verði 2.–3. mgr. 40. gr. laganna með það fyrir augum að hafa framsetninguna skýra. Markmiðið er að heimildir tollyfirvalda til að halda kerfi og skrár fái aukið vægi og verði síður bundnar við rækslu tiltekins skilgreinds hlutverks. Fái tillagan brautargengi verður skýrara en ella að grunninntak heimildar tollyfirvalda til að halda skrár snýr ekki aðeins að rekstri kerfis um inn- og umflutning heldur einnig að öðrum skráum sem nauðsynlegar eru vegna tollframkvæmdar og annarra verkefna tollyfirvalda. Með greininni er gert skýrt að heimild tollyfirvalda til að halda skrár er víðtæk auk þess sem heimildum til að halda skrár um tiltekin atriði er fengin ótvíræð lagaleg stoð.

Í lokamálslið frumvarpsgreinarinnar er kveðið á um að ráðherra skuli setja nánari reglur um þær skrár sem tollyfirvöldum verður heimilað að halda. Sambærilegt ákvæði er að finna í 1. mgr. 5. gr. lögreglulaga, nr. 90/1996, en á grundvelli þess ákvæðis gildir reglugerð, nr. 322/2001, um meðferð persónuupplýsinga hjá lögreglu. Í reglugerðinni er m.a. kveðið á um skrár lögreglu, tilkynningar til persónuverndar, öryggi og innra eftirlit, vinnslu, miðlun og notkun persónuupplýsinga, rétt hins skráða til upplýsinga o.fl. Í því skyni að samræma þær reglur sem gilda eiga um meðferð löggæsluaðila á persónuupplýsingum er lagt til að ráðherra

verði gert skylt að setja reglur um skrár tollyfirvalda. Er hugsunin sú að það verði lagt í hendur ráðherra að tryggja með setningu reglna að meðferð tollyfirvalda á persónuupplýsingum sem þau varðveita í skráum sínum verði í fullu samræmi við þær kröfur sem eðlilegt er að gerðar séu á verkefnasviði tollyfirvalda.

#### Um 2. gr.

Með 2. gr. laganna er lögð til þrjúþætt breyting á 45. gr. tollalaga varðandi miðlun upplýsinga sem tollyfirvöld búa yfir. Í fyrsta lagi er lögð til orðalagsbreyting á 3. mgr. 45. gr. laganna í samræmi við 8. gr. laga nr. 75/2019 og núverandi framkvæmd. Núverandi orðalag er takmarkandi að ákveðnu leyti því vísað er til tollalaga, laga um ávana-og fíkniefni auk annarra laga sem tollyfirvöldum er ætlað að framfylgja. Raunin er sú að tollyfirvöldum er sjaldnast markað beint hlutverk í sérlögum við að framfylgja þeim þó vissulega finnist þar ákvæði um innflutning sem tollyfirvöldum ber að hafa eftirlit með. Mikilvægt er að tollyfirvöld hafi ríkar heimildir til að miðla upplýsingum í löggæslutilgangi enda hefur það sýnt sig erlendis að skortur á samstarfi milli löggæslustofnana getur hamlað eðlilegu löggæslustarfi og komið í veg fyrir að takist að afstýra afbrotum, t.d. hryðjuverkum. Vegna stöðu tollgæslu á landamærum og þeirra upplýsinga sem tollyfirvöld hafa yfir að ráða um innflutning, útflutning og umflutning er mikilvægt að enginn vafi sé um það að upplýsingar geti gengið greiðlega á milli löggæslustofnana þegar það er réttlætanlegt. Þannig geta tollverðir til dæmis orðið varir við brot eða mögulegt brot á lögum sem heyrir undir starfsvið lögreglu og er mikilvægt að heimildin sé skýr til að miðla upplýsingum í löggæslutilgangi. Með þessari tillögu er allur vafi tekinn af um miðlun upplýsinga í löggæslutilgangi frá tollyfirvöldum til lögbærra yfirvalda. Með löggæslutilgangi er átt við þann tilgang að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsiviðurlögum, þ.m.t. að vernda gegn og koma í veg fyrir ógnir við almannaöryggi, sbr. 8. tl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 75/2019. Með lögbærum yfirvöldum er átt við opinbert yfirvald sem ber ábyrgð á eða er falið það hlutverk að lögum að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsiviðurlögum, þ.m.t. að vernda gegn og koma í veg fyrir ógnir við almannaöryggi. Lögbær yfirvöld hér á landi eru dómsmálaráðuneyti, ríkislögreglustjóri, lögregluembættin, ríkissaksóknari, héraðssaksóknari, Fangelsismálastofnun, tollyfirvöld, Landhelgisgæsla Íslands, skattrannsóknarstjóri ríkisins og sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra. sbr. 11. tl. 1. mr. 2. gr. laga nr. 75/2019.

2. gr. laganna er lögð til þrjúþætt breyting á 45. gr. tollalaga varðandi miðlun upplýsinga sem tollyfirvöld búa yfir. Í fyrsta lagi er lögð til orðalagsbreyting á 3. mgr. 45. gr. laganna í samræmi við 8. gr. laga nr. 75/2019 og núverandi framkvæmd. Núverandi orðalag er takmarkandi að ákveðnu leyti því vísað er til tollalaga, laga um ávana-og fíkniefni auk annarra laga sem tollyfirvöldum er ætlað að framfylgja. Raunin er sú að tollyfirvöldum er sjaldnast markað beint hlutverk í sérlögum við að framfylgja þeim þó vissulega finnist þar ákvæði um innflutning sem tollyfirvöldum ber að hafa eftirlit með. Mikilvægt er að tollyfirvöld hafi ríkar heimildir til að miðla upplýsingum í löggæslutilgangi enda hefur það sýnt sig erlendis að skortur á samstarfi milli löggæslustofnana getur hamlað eðlilegu löggæslustarfi og komið í veg fyrir að takist að afstýra afbrotum, t.d. hryðjuverkum. Vegna stöðu tollgæslu á landamærum og þeirra upplýsinga sem tollyfirvöld hafa yfir að ráða um innflutning, útflutning og umflutning er mikilvægt að enginn vafi sé um það að upplýsingar geti gengið greiðlega á milli löggæslustofnana þegar það er réttlætanlegt. Þannig geta tollverðir til dæmis orðið varir við brot eða mögulegt brot á lögum sem heyrir undir starfsvið lögreglu og er mikilvægt að heimildin sé skýr til að miðla upplýsingum í löggæslutilgangi. Með þessari tillögu er allur vafi

tekinn af um miðlun upplýsinga í löggæslutilgangi frá tollyfirvöldum til lögbærra yfirvalda. Með löggæslutilgangi er átt við þann tilgang að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsiviðurlögum, þ.m.t. að vernda gegn og koma í veg fyrir ógnir við almannaöryggi, sbr. 8. tl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 75/2019. Með lögbærum yfirvöldum er átt við opinbert yfirvald sem ber ábyrgð á eða er falið það hlutverk að lögum að koma í veg fyrir, rannsaka, koma upp um eða saksækja fyrir refsiverð brot eða fullnægja refsiviðurlögum, þ.m.t. að vernda gegn og koma í veg fyrir ógnir við almannaöryggi. Lögbær yfirvöld hér á landi eru dómsmálaráðuneyti, ríkislögreglustjóri, lögregluembættin, ríkissaksóknari, héraðssaksóknari, Fangelsismálastofnun, tollyfirvöld, Landhelgisgæsla Íslands, skattrannsóknartjóri ríkisins og sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra. sbr. 11. tl. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 75/2019.

Loks er tekið fram að þeir sem meðhöndla upplýsingar frá tollyfirvöldum sem háðar eru þagnarskyldu samkvæmt 188. gr. tollalaga skulu bera þagnarskyldu skv. 188. gr. laganna. Í því felst að starfsmanni sem fær upplýsingum miðlað frá tollyfirvöldum er meðal annars óheimilt að hagnýta sér þær í sína þágu eða annarra. Þagnarskylda helst þó látið sé af starfi og við brotum á þagnarskyldu liggur refsing skv. XIV. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

#### Um 3. gr.

Ákvæðið felur í sér skýra heimild fyrir tollgæslu að leita í innrituðum farangri sem er í vörslu flutningsaðila án þess að hlutaðeigandi sé viðstaddur leitina. Tollgæsla skal samt sem áður upplýsa viðkomandi um að leit hafi farið fram. Ein leið til þess er að setja kvittun í farangur þar sem fram kemur að leit hafi farið fram og að lagaheimild sé fyrir leitinni.

Í greininni er lagt til að við upptalningu 180. gr. a. verði bætt við tilvísun í 58. gr. tollalaga varðandi farmskrá. Skortur á viðurlögum við vanskilum á farmskrá gerir það að verkum að tollyfirvöld hafa ekki nægileg úrræði til að knýja inn- og útflytjendur til að skila farmskrá. Farmskrá og gagnastök hennar eru mikilvæg við tollefirlit og áhættustjórnun og vonast er til að varnaðaráhrif ákvæðisins muni tryggja að farmskrá verði skilað til tollyfirvalda á réttum tíma.

#### Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að við upptalningu 180. gr. a. verði bætt við tilvísun í 58. gr. tollalaga varðandi farmskrá. Skortur á viðurlögum við vanskilum á farmskrá gerir það að verkum að tollyfirvöld hafa ekki nægileg úrræði til að knýja inn- og útflytjendur til að skila farmskrá. Farmskrá og gagnastök hennar eru mikilvæg við tollefirlit og áhættustjórnun og vonast er til að varnaðaráhrif ákvæðisins muni tryggja að farmskrá verði skilað til tollyfirvalda á réttum tíma.

#### Um 5. gr.

Í ákvæði 188. gr. a er tekið fram að tollyfirvöldum sé heimil vinnsla persónuupplýsinga, þar á meðal þeirra upplýsinga sem viðkvæmar geta talist, að því marki sem slík vinnsla telst nauðsynleg vegna starfsemi og hlutverks þeirra samkvæmt lögum. Þá segir að um vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt lögum þessum fari eftir lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Það fer svo eftir eðli og efni vinnslunnar hverju sinni undir hvaða lög hún fellur. Sambærilegt ákvæði er að finna í núgildandi lögreglulögum og lögum um fullnustu refsinga og verður að telja æskilegt að í lögum á sviði löggæslu sé heimildum til vinnslu persónuupplýsinga sem leiðir af

ákvæðum um starfsemi og hlutverk viðkomandi stofnunar eða embættis veitt formleg lagastoð með þessum hætti. Það er nauðsynleg forsenda þess að löggæsla, þ.á.m. tollyfirvöld geti sinnt lögboðnu hlutverki sínu á viðunandi hátt að slík heimild sé til staðar. Hingað til hefur verið litið svo á að slíkar heimildir tollyfirvalda megi leiða af ákvæðum tollalaga, að teknu tilliti til ákvæða persónuverndarlaga, en talið er nauðsynlegt að tryggja lagagrundvöll þeirra með skýrari hætti. Rétt er að ítreka að persónuupplýsingar verða háðar þagnarskyldu skv. 188. gr. laganna.

Um 6. gr.

Efni greinarinnar þarfnast ekki skýringa.