



Notat til Statsrevisorerne om  
beretning om grænsekontrollen

Maj  
2008

revision  
revision

revision

**Opfølgning i sagen om grænsekontrollen (beretning nr. 4/04)**

28. april 2008

RN A307/08

**I. Indledning**

1. I mit notat til Statsrevisorerne af 21. april 2005 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, jf. Endelig betænkning 2004, vurderede jeg de initiativer, som Statsrevisorernes beretning nr. 4/04 om grænsekontrollen havde givet anledning til. Da flere af initiativerne endnu var på planlægningsstadiet, anførte jeg, at jeg fortsat ville følge initiativerne.

2. Initiativerne, der skal effektivisere person- og varekontrollen samt styrke samarbejdet mellem myndighederne, vedrører følgende:

- fastlæggelse og præcisering af forsvarets udøvelse af politimyndigheden på søen og i luften
- styrkelse af samarbejdet mellem SKAT (tidligere ToldSkat) og de ressortmyndigheder, der er ansvarlige for at udstede regler og tilladelser vedrørende import og eksport
- fælles tiltag og justeringer af samarbejdsaftalen mellem SKATs Hovedcenter (tidligere Told- og Skattestyrelsen) og Rigspolitiet vedrørende en fælles indsats mod smugleri, økonomisk kriminalitet mv.
- udarbejdelse af en samlet strategi for varekontrollen
- adgang for politiet til flyselskabernes bookingsystemer
- anvendelse af mål- og resultatstyring for politiets kontrol vedrørende grænseoverskridende kriminalitet
- overordnede risikoanalyser samt styrkelse af samarbejdet mellem Rigspolitiet og politikredsene vedrørende personkontrollen.

3. Da der har været tale om en række spørgsmål, som har krævet et større udredningsarbejde, er der gået nogen tid, siden beretningen blev afgivet. Rigsrevisionen har i 2007 afholdt møder med SKAT, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet om afklaringen af spørgsmålene.

**II. Fastlæggelse og præcisering af forsvarets udøvelse af politimyndigheden på søen og i luften**

4. Forsvaret er i forsvarsloven tillagt bemyndigelse til at udøve politimyndighed på havet og i luften bl.a. med det formål at afsløre grænseoverskridende kriminalitet. Forsvarets politimyndighed på søen og i luften er en naturlig konsekvens af, at politiet ikke råder over skibe og fly, samt at forsvaret i forbindelse med sin almindelige opgaveløsning er til stede på søen og i luften.

5. Rigsrevisionens undersøgelse viste, jf. pkt. 4 i beretningen, at forsvarets udøvelse af politimyndigheden på havet og i luften ikke var klarlagt og nærmere præciseret, hvilket Rigsrevisionen fandt mindre tilfredsstillende. Forsvaret og politiet havde allerede i 1998 indledt et arbejde, der nærmere skulle klarlægge og præcisere forsvarets myndighed.

Statsrevisorerne fandt endvidere, at det ikke var tilfredsstillende, at forsvarets udøvelse af politimyndigheden på søen og i luften endnu ikke var nærmere klarlagt og præciseret.

6. Forsvarsministeriet har oplyst, at en bekendtgørelse, som fastlægger forsvarets udøvelse af politimæssige opgaver til søs, er udstedt, jf. bekendtgørelse nr. 178 af 10. marts 2008. Bekendtgørelsen, der træder i kraft 1. juni 2008, beskriver, hvilke politimæssige opgaver bemyndigelsen omfatter samt de proceduremæssige krav til opgavevaretagelsen.

Spørgsmålet vedrørende forsvarets udøvelse af politimyndigheden i luften er blevet drøftet mellem Forsvarsministeriet og Justitsministeriet. Konklusionen er, at der ikke i praksis ses at være behov for en selvstændig bemyndigelse for forsvaret til at udøve politimyndighed i luften. Dette skyldes, at der ikke har kunnet konstateres konkrete tilfælde, hvor forsvaret har udnyttet forsvarslovens bemyndigelse. Som konsekvens heraf ophæves forsvarets bemyndigelse til at udøve politimyndighed i luften, jf. bekendtgørelse nr. 178 af 10. marts 2008.

7. Jeg finder det tilfredsstillende, at spørgsmålet vedrørende forsvarets politimyndighed på havet og i luften nu er afklaret. Jeg må dog samtidig konstatere, at det har taget Justitsministeriet og Forsvarsministeriet ca. 10 år at afklare dette spørgsmål, hvilket jeg ikke finder tilfredsstillende. Jeg anser med afklaringen af spørgsmålet punktet for afsluttet.

### **III. Styrkelse af samarbejdet mellem SKAT og de ressortmyndigheder, der er ansvarlige for at udstede regler og tilladelser vedrørende import og eksport**

8. Rigsrevisionens undersøgelse viste, jf. pkt. 5 i beretningen, at der var et velfungerende samarbejde mellem SKAT, politi, forsvar og relevante ressortmyndigheder vedrørende grænsekontrollen, men at samarbejdet kunne styrkes på en række områder. Bl.a. kunne samarbejdet mellem SKAT, som udfører kontrollen, og de ressortmyndigheder, der er ansvarlige for at udstede regler samt import- og eksporttilladelser, styrkes ved, at myndighederne indgik aftaler om, i hvilket omfang særligt risikofyldte varegrupper skal kontrolleres, samt hvordan kontrollen løbende kan målrettes mod disse varegrupper.

9. Der er nu på 5 af de områder, som var nævnt i beretningens pkt. 22, indgået aftaler mellem SKAT og den relevante ressortmyndighed vedrørende kontrollen. Det drejer sig om kontrollen på følgende områder:

- eksport af produkter med dobbelt anvendelse (Dual-use)
- indførsel af udryddelsestruede dyr og planter (Cites)
- EU's landbrugsordninger
- indførsel af frugt og grønt
- import og eksport af friske fisk og fiskeprodukter.

10. Herudover har SKAT indgået aftaler vedrørende kontrol med indførsel af varemærkeforfalskede og piratkopierede produkter samt produktsikkerhed. Disse områder var ikke nævnt i beretningen.

Aftalerne beskriver bl.a. ansvars- og opgavefordelingen mellem myndighederne, udveksling af oplysninger mellem myndighederne samt krav til resurser og evaluering af samarbejdet.

11. På 4 af de områder, som var nævnt i beretningen, er der dog stadig ikke indgået aftale om kontrollen. Det drejer sig om kontrollen på følgende områder:

- ind- og udførsel af våben og sprængstoffer
- ind- og udførsel af lægemidler
- import og eksport af affald og gifte
- indførsel af smitsomme dyresygdomme mv.

De ansvarlige myndigheder har oplyst, at der på alle disse områder er indledt forhandlinger om aftaler, som snarest forventes indgået.

12. Jeg finder det tilfredsstillende, at der nu på alle de områder, som var nævnt i beretningen, er indgået eller snarest forventes indgået aftaler mellem SKAT og de relevante ressortmyndigheder vedrørende kontrollen.

Jeg vil fortsat følge indgåelsen af aftaler vedrørende kontrollen, og jeg vil orientere Statsrevisorerne, når alle aftaler foreligger.

#### **IV. Fælles tiltag og justeringer af samarbejdsaftalen mellem SKATs Hovedcenter og Rigspolitiet vedrørende en fælles indsats mod smugleri, økonomisk kriminalitet mv.**

13. Det fremgik af beretningen, jf. pkt. 5, at SKATs Hovedcenter (tidligere Told- og Skattestyrelsen) og Rigspolitiet ikke fuldt ud opfyldte den samarbejdsaftale, myndighederne havde indgået vedrørende en fælles indsats mod smugleri, økonomisk kriminalitet mv. Myndighederne havde bl.a. ikke udarbejdet fælles risikovurderinger som grundlag for en koordineret indsats.

14. Skatteministeriet har oplyst, at det daglige samarbejde mellem Rigspolitiet (Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter) og SKATs Hovedcenter, som bl.a. har ansvaret for kontrol af økonomisk kriminalitet og grænseoverskridende varebevægelser, nu sker i henhold til et nyt aftaleudkast, der skal styrke og formalisere samarbejdet og informationsudvekslingen mellem de 2 myndigheder. Udkastet sætter bl.a. fokus på intensivering af informationsudveksling, samkøring og vurdering af risikoanalyser, fælles tilrettelæggelse af efterforskningsoplæg og fælles kontrolaktioner.

Skatteministeriet har oplyst, at man herudover har indledt forhandlinger om en overordnet central myndighedsaftale på området, og at ovennævnte aftale mellem Rigspolitiet og SKATs Hovedcenter bliver endeligt indgået, når disse forhandlinger er afsluttet.

15. Jeg konstaterer, at der nu foreligger et nyt udkast til aftale, der skal sikre, at indsatsen i højere grad samordnes mellem Rigspolitiet og SKAT vedrørende grænseoverskridende kriminalitet, hvilket jeg finder tilfredsstillende. Jeg vil fortsat følge indgåelsen af en samarbejdsaftale mellem Rigspolitiet og SKATs Hovedcenter.

#### **V. Udarbejdelse af en samlet strategi for varekontrollen**

16. Rigsrevisionens undersøgelse viste, jf. pkt. 7 i beretningen, at SKAT havde udarbejdet særskilte strategier for eksport-, import- og smuglerikontrollen. Rigsrevisionen fandt, at der var behov for én strategi for kontrollen, der muliggjorde en samlet prioritering af resurserne vedrørende varekontrollen.

17. Skatteministeriet har oplyst, at varekontrollen nu er en integreret del af SKATs samlede Indsatsstrategi, der dækker alle SKATs opgaver. På grundlag af årlige risikovurderinger foretages en samlet prioritering af kontrollen i den såkaldte indsatsplan, og det fastlægges, hvorledes indsatsen skal prioriteres mellem kontrol og service.

18. Rigsrevisionen har, jf. beretning nr. 2/05 om ToldSkats indsats mod sort økonomi, tidligere belyst SKATs Indsatsstrategi. Rigsrevisionen fandt, at SKATs Indsatsstrategi på en række punkter fulgte god praksis, bl.a. fordi indsatsen er afpasset efter virksomhedernes og borgernes vilje og evne til at betale skat og afgifter.

19. Jeg finder det tilfredsstillende, at varekontrollen nu er indpasset i SKATs samlede Indsatsstrategi. Dette giver mulighed for at gennemføre en varekontrol integreret og tilpasset SKATs øvrige kontrol ud fra en vurdering af risiko og væsentlighed. Jeg anser hermed punktet for afsluttet.

## **VI. Adgang for politiet til flyselskabernes bookingsystemer**

20. Det fremgik videre af beretningen, jf. pkt. 8, at politiet generelt ikke havde adgang til personoplysninger fra flyselskaberne vedrørende passagerer og besætning forud for flys ankomst. Politikredsene gav udtryk for, at en generel adgang til oplysninger ville muliggøre en mere målrettet udvælgelse af personer til kontrol.

21. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har oplyst, at der nu er tilvejebragt hjemmel til, at ministeren kan fastsætte nærmere regler for politiets adgang til flyselskabernes bookingsystemer, jf. lovbekendtgørelse nr. 945 af 1. september 2006 med senere ændringer.

22. Da ministeren nu har mulighed for at fastsætte nærmere regler for politiets adgang til flyselskabernes bookingsystemer, betragter jeg punktet for afsluttet.

## **VII. Anvendelse af mål- og resultatstyring for politiets kontrol vedrørende grænseoverskridende kriminalitet**

23. Det fremgik af beretningen, jf. pkt. 9, at politiet ikke havde opstillet mål for resultaterne af kontrollen samt anvendelsen af resurserne, og at politiet ikke fulgte systematisk op på kontrollen.

24. Rigspolitiet har som led i udmøntningen af flerårsaftalen 2004-2006 indført en opfølgingsmodel, "Politiets resultatevalueringssystem", som udpeger en række indsatsområder og målepunkter, der dækker centrale dele af politikredsenes indsats vedrørende grænseoverskridende kriminalitet. I forbindelse med den årlige evaluering af politikredsenes indsats og resultater bliver der opgjort et pointtal, som sammenholdes med mål for de forskellige indsatsområder.

25. Ministeriet har videre oplyst, at der årligt opstilles mål for de 2 grænsepolitiafdelingers kontrol i henholdsvis Sønderjylland og på Lolland-Falster for afdelingernes resurseforbrug og omfanget af kontrol. Målene for kontrol fastsættes på 5 kontrolniveauer, der styrer omfanget af kontrollen og antallet af deltagende myndigheder. Målene baseres på overordnede risikoanalyser, så resurserne anvendes der, hvor risikoen er størst. Rigspolitiet følger løbende op på, hvor mange kontroller der gennemføres på de 5 kontrolniveauer.

26. Det er min vurdering, at forudsætningerne for styring og opfølgning på politikredsenes og grænsepolitiafdelingernes indsats og resultater er blevet forbedret med de iværksatte initiativer. Jeg anser hermed punktet for afsluttet.

## **VIII. Overordnede risikoanalyser samt styrkelse af samarbejdet mellem Rigspolitiet og politikredsene vedrørende personkontrollen**

27. Det fremgik af beretningen, jf. pkt. 9, at der ikke blev udarbejdet overordnede analyser vedrørende grænseoverskridende kriminalitet til brug for politiets prioritering af kontrollen. Sådanne analyser kunne bl.a. støtte politiets indsats mod menneskesmugling og styrke kontrollen vedrørende personer, der opholder sig illegalt i Danmark. Endvidere viste under-

søgelsen, at informationsudvekslingen mellem Rigspolitiet og politikredsene kunne forbedres, så den i højere grad understøttede kredsenes behov.

28. Justitsministeriet har oplyst, at politidirektørerne i deres resultatlønskontrakter er forpligtede til årligt at udarbejde overordnede analyser og risikovurderinger, der kan danne grundlag for indsatsen, herunder prioriteringen af politiets kontroller. Formålet hermed er at sikre den mest hensigtsmæssige resurseanvendelse.

Endvidere har Justitsministeriet oplyst, at Rigspolitiet jævnligt holder møder med ledelserne i de 2 grænsepolitiafdelinger om indsatsen på udlændingeområdet i de grænsenære områder, ligesom Rigspolitiet løbende drøfter politikredsenes indsats på udlændingekontrolområdet med kredsen. De løbende møder er med til at understøtte samarbejdet og informationsudvekslingen mellem Rigspolitiet og kredsen vedrørende indsatsen på udlændingeområdet.

29. Jeg finder, at de ovennævnte initiativer kan styrke tilrettelæggelsen af en effektiv kontrolindsats såvel som samarbejdet og informationsudvekslingen mellem Rigspolitiet og kredsen. Jeg anser derfor punktet for afsluttet.

## **IX. Afslutning**

30. Jeg finder det tilfredsstillende, at der nu på alle områder er gennemført tiltag, som efter min vurdering vil medvirke til at effektivisere person- og varekontrollen samt styrke samarbejdet mellem myndighederne.

Jeg vil fortsat følge indgåelsen af samarbejdsaftaler vedrørende kontrollen, og jeg vil orientere Statsrevisorerne, når alle aftaler foreligger.

Henrik Otbo