

**Beretning til statsrevisorerne
om**

grænsekontrollen

**November 2004
RB A302/04**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode.....	12
A. Indledning	12
B. Formål	14
C. Afgrænsning og metode	14
III. Er opgaver og ansvar for grænsekontrollen entydigt defineret mellem ToldSkat, politiet og forsvaret?	16
IV. Er der etableret et velfungerende samarbejde mellem ToldSkat, politiet, forsvaret og relevante ressortmyndigheder?	18
V. ToldSkats varekontrol.....	23
A. Er told- og skatteområdernes gennemførelse af kontrollen effektiv?	23
B. Bidrager Told- og Skattestyrelsens tilrettelæggelse af kontrollen til en effektiv kontrol?	28
VI. Politiets person- og kriminalitetskontrol	32
A. Er politikredsens gennemførelse af kontrollen effektiv?	32
B. Bidrager Rigspolitiets tilrettelæggelse af kontrollen til en effektiv kontrol?	38
Bilag:	
1. Ordliste	44

Beretning om grænsekontrollen

I. Resumé

Indledning

1. Politiet og ToldSkat har ansvaret for at sikre Danmarks grænser mod illegal indvandring og indsmugling af ulovlige og afgiftspligtige varer. Politiet har ansvaret for person- og kriminalitetskontrollen, mens ToldSkat har ansvaret for kontrollen af varer. Forsvaret leverer informationer og bistår grænsekontrollen med transport og med varetagelse af myndighedsopgaver på søen og i luften.

Kravene til myndighedernes kontrol er i de senere år ændret væsentligt som følge af EU's indre marked og Danmarks indtræden i Schengen-samarbejdet. For ToldSkat har EU's indre marked betydet, at kontrollen fortsat kan udøves ved grænsen, og at kontrollen skal gennemføres, så den er til minimal gene for virksomhederne samt de rejsende.

For politiet har Schengen-samarbejdet medført, at personkontrollen ikke længere kan gennemføres ved de indre grænser. Politiet kan imidlertid gennemføre kriminalitetskontrol bl.a. i grænsenære områder samt overvåge den grænseoverskridende kriminalitet med det formål at afdække illegal indvandring og forhindre grænseoverskridende kriminalitet.

De nye krav betyder, at politiet i større udstrækning baserer indsatsen mod grænseoverskridende kriminalitet på samarbejde og efterretninger på tværs af landegrænserne. Kun ved et effektivt samarbejde og pålidelige efterretninger kan landene dæmme op for den grænseoverskridende kriminalitet. Samtidig betød Schengen-aftalen, at kontrollen ved de ydre grænser skulle styrkes, bl.a. ved etablering af nye kontrolfaciliteter i de større lufthavne. I 2000 gennemgik en Schengen-evalueringsgruppe de danske faciliteter og fandt disse tilfredsstillende.

2. Rigsrevisionen har gennemført en undersøgelse af grænsekontrollen, da området er af væsentlig sikkerheds- og sundhedsmæssig samt økonomisk betydning for staten. Formålet har været at undersøge, om forudsætningerne for en effektiv grænsekontrol er til stede. Rigsrevisionen har undersøgt og vurderet følgende forhold:

- Om opgaver og ansvar for grænsekontrollen er entydigt defineret mellem ToldSkat, politiet og forsvaret.
- Om der er etableret et velfungerende samarbejde mellem ToldSkat, politiet, forsvaret og relevante ressortmyndigheder.
- Om told- og skatteområdernes og politikredsens gennemførelse af kontrollen er effektiv.
- Om Told- og Skattestyrelsens og Rigspolitiets tilrettelæggelse af kontrollen bidrager til en effektiv kontrol.

3. Undersøgelsen dækker perioden 1999-2003 og omhandler myndighedernes kontrol med varer og personer, der passerer grænserne.

Undersøgelsen har omfattet møder med Told- og Skattestyrelsen og Rigspolitiet samt udvalgte told- og skatteområder, politikredse og de 2 grænsepolitiafdelinger. Derudover har Rigsrevisionen inddraget Søværnets Operative Kommando, Bornholms Marinedistrikt, Flyvertaktisk Kommando og visse af de ministerier og styrelser, der samarbejder med ToldSkat om kontrollen af import- og eksportvarer. Rigsrevisionen har desuden besøgt 9 permanente kontrolsteder og har overværet 2 stikprøvekontroller nær den dansk-tyske grænse.

Er opgaver og ansvar for grænsekontrollen entydigt defineret mellem ToldSkat, politiet og forsvaret?

4. Rigsrevisionen finder, at opgave- og ansvarsfordelingen mellem ToldSkat og politiet er entydigt defineret. Det fremgår klart af lovgivningen, at ToldSkat har ansvaret for at kontrollere varer, mens politiet har ansvaret for at kontrollere personer, der passerer grænserne.

Det er imidlertid mindre tilfredsstillende, at Forsvars- og Justitsministeriet endnu ikke har klarlagt og nærmere præciseret forsvarets udøvelse af politimyndigheden på søen og i luften. Således indledte forsvaret og politiet i 1998 et arbejde, der nærmere skulle klarlægge og præcisere forsvarets myndighed. Dette arbejde er endnu ikke afsluttet.

Er der etableret et velfungerende samarbejde mellem ToldSkat, politiet, forsvaret og relevante ressortmyndigheder?

5. Rigsrevisionen finder, at der er et velfungerende samarbejde mellem ToldSkat, politiet, forsvaret og relevante ressortmyndigheder. Samarbejdet kan imidlertid forbedres på en række områder. Samarbejdet mellem ToldSkat og de ressortmyndigheder, der er ansvarlige for at udstede regler samt import- og eksporttilladelser, kan bl.a. styrkes ved at gennemføre en samlet prioritering af kontrollen samt ved at indgå aftaler om omfanget af kontrollen.

Rigsrevisionen har konstateret, at ToldSkat og ressortmyndighederne udveksler informationer, som myndighederne hver især råder over. Informationsudvekslingen har dog ikke givet anledning til en samlet prioritering af kontrollen. Der er endvidere ikke indgået aftaler om kontrollens omfang. ToldSkat og ressortmyndighederne kan derfor ikke vurdere, om kontrollen er tilstrækkelig ud fra den aktuelle risiko.

Med hensyn til samarbejdet mellem Rigspolitiet og Told- og Skattestyrelsen finder Rigsrevisionen det mindre tilfredsstillende, at myndighederne ikke koordinerer den samlede kontrolindsats.

Undersøgelsen har vist, at Told- og Skattestyrelsen og Rigspolitiet ikke fuldt ud opfylder den samarbejdsaftale, myndighederne har indgået. Der er således ikke på alle områder udarbejdet fælles risikovurderinger med det formål at koordinere indsatsen.

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at der ikke er udarbejdet fælles risikovurderinger. Styrelsen peger dog på, at fælles risikovurderinger gennemføres i projekter vedrørende økonomisk kriminalitet. På toldområdet omfatter det fx de større og organiserede smuglerisager, som efterfølgende efterforskes af politiet.

Er told- og skatteområdernes gennemførelse af varekontrollen effektiv?

6. Rigsrevisionen finder, at told- og skatteområdernes gennemførelse af kontrollen i væsentligt omfang er effektiv. Kontrollen kan imidlertid forbedres for så vidt angår udvælgelse af kontrolobjekter.

ToldSkat anvender Toldsystemet, som er et effektivt redskab i udvælgelsen af varer til importkontrol, idet systemet

anvendes til både risikobaseret kontrol og tilfældigt udvalgte stikprøver. Toldsystemet kan desuden anvendes som støtte for smuglerikontrollen, men undersøgelsen har vist, at ikke alle told- og skatteområder udnytter denne mulighed.

Told- og skatteområdernes kontrol med eksportvarer er ikke understøttet af et risikovurderingssystem svarende til det, som anvendes på importområdet. Kontrollen er alene baseret på faglige skøn. Medarbejdernes erfaring og kompetenceniveau er derfor af stor betydning for kontrolresultatet. Medarbejderne tilbydes løbende uddannelse i nye kontrolmetoder mv., som skal bibringe den enkelte viden om, hvordan kontrollen kan udføres mest effektivt.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at et nyt risikovurderingssystem for eksportvarer er under udarbejdelse, og at styrelsen forventer at sætte eksportsystemet i drift 1. kvartal 2005. Systemet vil være baseret på funktionalitet svarende til importkontrollen.

Bidraget Told- og Skattestyrelsens tilrettelæggelse af varekontrollen til en effektiv kontrol?

7. Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsens tilrettelæggelse af kontrollen bidrager til en effektiv varekontrol. Tilrettelæggelsen af kontrollen kan dog på en række punkter forbedres.

ToldSkat har udarbejdet særskilte strategier for kontrollen med import-, eksport- og smuglervarer. Der er imidlertid behov for en samlet strategi for varekontrollen. Dette vil kunne give mulighed for i højere grad at prioritere ressourcerne mellem import-, eksport- og smuglerikontrol.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at der vil blive påbegyndt en kortlægning af muligheden for udarbejdelse af en strategi for den samlede kontrol.

ToldSkat har etableret mål- og resultatstyring af told- og skatteområderne. Der er således udarbejdet måltal for antallet af fysiske kontroller vedrørende import- og eksportvarer.

For smuglerikontrollen er der opstillet landsdækkende måltal for, hvor store mængder der skal beslaglægges i det enkelte år. Måltallene for smuglerikontrollen har imidlertid ikke styringsmæssig relevans, da resultaterne af smuglerikontrollen er præget af store udsving i beslaglæggelserne og en generel overopfyldelse af måltallene.

Told- og Skattestyrelsens kontrolinformationscenter indhenter og udveksler oplysninger med told- og skatteområderne til brug for tilrettelæggelse af kontrolindsatsen. Rigsrevisionen har imidlertid konstateret, at der derudover i told- og skatteområderne er et behov for analyser, der kan danne grundlag for områdernes lokale prioriteringer.

Undersøgelsen har vist, at Told- og Skattestyrelsen som led i resultatopfølgningen gennemfører en systematisk opfølgning på antal gennemførte kontroller og realiseret provenu.

Er politikredsens gennemførelse af person- og kriminalitetskontrollen effektiv?

8. Rigsrevisionen finder, at politikredsens gennemførelse af kontrollen ikke er helt effektiv, og at den kan forbedres for så vidt angår personkontrol og anvendelsen af ressourcer.

Politikredsene har generelt ikke adgang til personoplysninger fra flyselskaberne vedrørende passagerer og besætning forud for flys ankomst. En generel adgang til oplysninger vil muliggøre en mere målrettet udvælgelse af personer til kontrol.

Når kontrollen ved de ydre grænser gennemføres, søger politikredsene ikke oplysninger i begge de tilgængelige databaser, Schengen-informationssystemet (SIS) og Kriminalregistret (KR). Ikke alle udlændinge, der er udvist, fremgår af SIS. Derfor skal politikredsens kontrol baseres på opslag i både SIS og KR. Endvidere mangler politikredsene en elektronisk database over gyldige rejsedokumenter og forfalskninger. En elektronisk database med onlineadgang fra kontrolstederne vil kunne øge mulighederne for afsløring af falske pas.

Grænsepolitiafdelingernes kontrol vil kunne målrettes yderligere, såfremt faglig kompetence og erfaring understøttes med analyser, der systematisk inddrager de samlede erfaringer vedrørende grænseoverskridende kriminalitet. Analyserne vil kunne udmøntes i planer for kontrollen.

Med hensyn til ressourceanvendelse benytter politikredsene kun i yderst begrænset omfang de muligheder, der er for assistance fra grænsepolitiafdelingerne.

Bidraget Rigspolitiets tilrettelæggelse af person- og kriminalitetskontrollen til en effektiv kontrol?

9. Rigspolitiets tilrettelæggelse af kontrollen bidrager ikke i tilstrækkelig grad til en effektiv kontrol, hvilket Rigsrevisionen finder mindre tilfredsstillende.

Rigspolitiet har til opgave løbende at udarbejde en overordnet kriminalitetsanalyse i relation til personers illegale indrejse og indsmugling af indførselsforbudte varer.

Undersøgelsen har vist, at Rigspolitiet ikke udarbejder analyser af den grænseoverskridende kriminalitet til brug for politikredsens prioritering af kontrollen. Sådanne analyser kunne bl.a. støtte politikredsens indsats mod menneskesmugling og styrke kontrollen vedrørende personer, der opholder sig illegalt i Danmark.

Rigspolitiet har desuden ikke opstillet mål for resultaterne af kontrollen samt anvendelsen af ressourcerne. Mål for ressourceanvendelsen vil medvirke til at synliggøre indsatsen.

Herudover har undersøgelsen vist, at informationsudvekslingen mellem Rigspolitiet og politikredsene kan forbedres, så den i højere grad understøtter politikredsens behov.

Endelig har undersøgelsen vist, at Rigspolitiet ikke foretager en systematisk opfølgning på gennemførelsen af kontrollen. Dette betyder, at resultaterne af kontrollen ikke sammenholdes med de anvendte ressourcer. Rigspolitiet har dermed ikke noget grundlag for at vurdere og korrigere ressourceanvendelsen til sikring af en effektiv kontrol.

Rigspolitiet har oplyst, at man ikke fører tilsyn med politikredsens tilrettelæggelse og gennemførelse af kontrollen. Rigspolitiet har løbende dialog med de store grænsepolitikredse og med grænsepolitiafdelingerne om kontrollens udførelse. Endvidere har Rigspolitiet oplyst, at medarbejderne har årelang erfaring med udførelsen af kontrollen. Rigspolitiet er imidlertid indstillet på at udarbejde mulige modeller for et dialogbaseret tilsyn med tilrettelæggelsen og gennemførelsen af kontrollen i forhold til de store grænsepolitiafdelinger og grænsepolitikredse.

10. Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at det på en række områder er muligt at effektivisere person- og varekontrollen. Særligt vil en prioritering af ressourceanvendelsen på baggrund af risikovurderinger være en væsentlig faktor i opnåelse af en mere effektiv kontrol.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

Er opgaver og ansvar for grænsekontrollen entydigt defineret mellem ToldSkat, politiet og forsvaret?

- Rigsrevisionen finder, at opgave- og ansvarsfordelingen mellem ToldSkat og politiet er entydigt defineret. Forsvarets udøvelse af politimyndigheden på søen og i luften er imidlertid endnu ikke klarlagt og nærmere præciseret. Dette finder Rigsrevisionen mindre tilfredsstillende.

Er der etableret et velfungerende samarbejde mellem ToldSkat, politiet, forsvaret og relevante ressortmyndigheder?

- Rigsrevisionen finder, at der er et velfungerende samarbejde mellem ToldSkat, politiet, forsvaret og relevante ressortmyndigheder. Samarbejdet kan imidlertid forbedres på en række områder.
- ToldSkat kan styrke samarbejdet med de ressortmyndigheder, der er ansvarlige for at udstede regler og import- og eksporttilladelser. Det kan ske ved at gennemføre en samlet prioritering af kontrollen og indgå aftaler om omfanget af kontrollen.
- Told- og Skattestyrelsen og Rigspolitiet opfylder ikke fuldt ud den samarbejdsaftale, myndighederne har indgået, idet der ikke på alle områder er udarbejdet fælles risikovurderinger med det formål at koordinere indsatsen.

Er told- og skatteområdernes gennemførelse af varekontrollen effektiv?

- Rigsrevisionen finder, at told- og skatteområdernes gennemførelse af kontrollen i væsentligt omfang er effektiv.
- ToldSkat anvender Toldsystemet, som er et effektivt redskab i udvælgelsen af varer til importkontrol, idet systemet anvendes til både risikobaseret kontrol og tilfældigt udvalgte stikprøver.
- Eksportkontrollen er ikke baseret på et tilsvarende system. Told- og Skattestyrelsen forventer, at et nyt system med funktionalitet svarende til importkontrollen kan sættes i drift 1. kvartal 2005.

Bidraget Told- og Skattestyrelsens tilrettelæggelse af varekontrollen til en effektiv kontrol?

- Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsens tilrettelæggelse af kontrollen bidrager til en effektiv varekontrol.
- Told- og Skattestyrelsen bør dog udarbejde en samlet strategi for varekontrollen.

- Told- og Skattestyrelsen gennemfører, som led i resultatopfølgningen, en systematisk opfølgning på antal gennemførte kontroller og realiseret provenu.

Er politikredsene gennemførelse af person- og kriminalitetskontrollen effektiv?

- Rigsrevisionen finder, at politikredsene gennemførelse af kontrollen ikke er helt effektiv.
- Kontrollen kan forbedres, såfremt politikredsene konsekvent søger i begge de tilgængelige databaser (SIS og KR), når kontrollen ved de ydre grænser skal gennemføres.
- Desuden vil grænsepolitiafdelingerne kunne målrette kontrollen yderligere, såfremt faglig kompetence og erfaring understøttes med analyser, der systematisk inddrager de samlede erfaringer vedrørende grænseoverskridende kriminalitet.
- Med hensyn til ressourceanvendelse benytter politikredsene kun i begrænset omfang de muligheder, der er for assistance fra grænsepolitiafdelingerne.

Bidrager Rigspolitiets tilrettelæggelse af person- og kriminalitetskontrollen til en effektiv kontrol?

- Rigspolitiets tilrettelæggelse af kontrollen bidrager ikke i tilstrækkelig grad til en effektiv kontrol, hvilket Rigsrevisionen finder mindre tilfredsstillende.
- Rigspolitiet udarbejder ikke analyser af den grænseoverskridende kriminalitet til brug for politikredsene prioritering af kontrollen.
- Rigspolitiet har desuden ikke opstillet mål for anvendelsen af ressourcerne samt resultaterne af kontrollen.
- Informationsudvekslingen mellem Rigspolitiet og politikredsene kan forbedres, så den i højere grad understøtter politikredsene behov.
- Endelig har undersøgelsen vist, at Rigspolitiet ikke foretager en systematisk opfølgning på gennemførelsen af kontrollen.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

11. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997. Beretningen knytter sig til finanslovens

§ 9. Skatteministeriet og § 11. Justitsministeriet. Beretningen omhandler ToldSkats varekontrol ved EU's indre og ydre grænser samt politiets personkontrol ved grænserne mellem Danmark og lande uden for Schengen-samarbejdet. Endvidere omhandler beretningen politiets kriminalitetskontrol i grænsenære områder samt overvågning af den grænseoverskridende kriminalitet med det formål at afdække illegal indvandring og forhindre grænseoverskridende kriminalitet.

Foruden Skatteministeriet og Justitsministeriet vedrører beretningen ministerområder, der forvalter regler for varers og personers passage af grænserne. Disse ministerområder er: Økonomi- og Erhvervsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, Miljøministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Endelig omhandler beretningen Forsvarsministeriets områder. Forsvaret leverer informationer og bistår grænsekontrollen med transport og med varetagelse af myndighedsopgaver på søen og i luften.

12. Politiet og ToldSkat har ansvaret for at sikre Danmarks grænser mod illegal indvandring og indsmugling af illegale og afgiftspligtige varer. Kravene til myndighedernes kontrol er i de senere år ændret væsentligt som følge af EU's indre marked og Danmarks indtræden i Schengen-samarbejdet. For ToldSkat har EU's indre marked betydet, at varekontrollen fortsat kan udøves ved grænsen, og at kontrollen skal gennemføres, så den er til minimal gene for virksomhederne samt de rejsende.

For politiet har Schengen-samarbejdet medført, at personkontrollen ikke længere kan gennemføres direkte ved de indre grænser. De nye krav betyder, at politiet i større udstrækning baserer indsatsen mod grænseoverskridende kriminalitet på samarbejde og efterretninger på tværs af landegrænserne. Kun ved et effektivt samarbejde og pålidelige efterretninger kan landene dæmme op for den grænseoverskridende kriminalitet. Samtidig betød Schengen-aftalen, at kontrollen ved de ydre grænser skulle styrkes bl.a. ved etablering af nye kontrolfaciliteter i de større lufthavne. I 2000 gennemgik en Schengen-evalueringsgruppe de danske faciliteter og fandt disse tilfredsstillende.

Da grænsekontrollen er af væsentlig økonomisk, sundheds- og sikkerhedsmæssig betydning for staten, har Rigsrevisionen gennemført en undersøgelse af området.

B. Formål

13. Beretningen vedrører grænsekontrollens effektivitet. ToldSkat og politiet har imidlertid ikke opstillet mål for effektiviteten. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om forudsætningerne for en effektiv grænsekontrol er til stede. Rigsrevisionen har herunder undersøgt og vurderet følgende forhold, som har betydning for effektiviteten:

- Om opgaver og ansvar for grænsekontrollen er entydigt defineret mellem ToldSkat, politiet og forsvaret.
- Om der er etableret et velfungerende samarbejde mellem ToldSkat, politiet, forsvaret og relevante ressortmyndigheder.
- Om told- og skatteområdernes og politikredsens gennemførelse af kontrollen er effektiv.
- Om Told- og Skattestyrelsens og Rigspolitiets tilrettelæggelse af kontrollen bidrager til en effektiv kontrol.

C. Afgrænsning og metode

14. Undersøgelsen omfatter den varekontrol, ToldSkat gennemfører ved EU's indre og ydre grænser. Endvidere omfatter undersøgelsen politiets personkontrol ved grænserne mellem Danmark og lande uden for Schengen-samarbejdet. Endelig omfatter undersøgelsen politiets kriminalitetskontrol i grænsenære områder samt overvågning af den grænseoverskridende kriminalitet med det formål at afdække illegal indvandring og forhindre grænseoverskridende kriminalitet. Undersøgelsen dækker perioden 1999-2003.

Som det fremgår, jf. pkt. 11, berører undersøgelsen en række ministerområder, der forvalter regler for varers og personers passage af grænserne. Det skal bemærkes, at også andre ministerområder forvalter regler i relation til varer og personer, der passerer grænserne. Det skal desuden bemærkes, at Rigsrevisionen ikke særskilt har undersøgt kontrollen af kapital, der føres over grænserne, samt problemstillinger vedrørende e-handel.

15. Undersøgelsen af varekontrollen er baseret på møder med 6 told- og skatteområder samt møder med Told- og Skattestyrelsen. Rigsrevisionen har endvidere indhentet informationer hos ministerier og styrelser, der samarbejder med ToldSkat om kontrollen af import- og eksportvarer. Undersøgelsen bygger endvidere på notater, udarbejdet af de omtalte myndigheder, samt love, EU-forordninger og særberetninger fra Den Europæiske Revisionsret.

Undersøgelsen af personkontrollen er baseret på oplysninger indhentet ved møder med Rigspolitiet og 4 udvalgte politikredse. Rigsrevisionen har endvidere afholdt møder med de 2 grænsepolitiafdelinger, henholdsvis Grænsepolitiafdelingen i Gråsten/Tønder politikredse og Grænsepolitiafdelingen i Nykøbing F./Nakskov politikredse. Der er derudover afholdt møde med Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, der er ressortansvarlig vedrørende udlændingelovgivningen. Undersøgelsen baserer sig desuden på en gennemgang og vurdering af interne notater og rapporter fra Rigspolitiet og udvalgte politikredse, lovtjekter, årsberetninger og statistisk materiale.

Endvidere er undersøgelsen baseret på interviews med Søværnets Operative Kommando, Bornholms Marinedistrikt, Flyvertaktisk Kommando og med administrationen ved 8 udvalgte havne og lufthavne.

Endelig har Rigsrevisionen besøgt 9 permanente kontrolsteder og har overværet 2 stikprøvekontroller nær den dansk-tyske grænse.

16. Hvor det har været muligt, er opgaveløsningen vurderet på baggrund af ToldSkats og politiets egne retningslinjer for kontrollen.

Rigsrevisionen har lagt til grund for undersøgelsen, at en række forudsætninger skal være opfyldt for at opnå en effektiv grænsekontrol. Det er bl.a. en forudsætning, at ansvaret for kontrollen skal være entydigt defineret mellem ToldSkat, politiet og forsvaret. Resultaterne er behandlet i kap. III. Der skal endvidere være etableret et velfungerende samarbejde mellem ToldSkat, politiet, forsvaret og relevante ressortmyndigheder, der bl.a. indebærer udveksling af relevante oplysninger og en fælles prioritering af kontrollen. Samarbejdet mellem myndighederne er behandlet i kap. IV. ToldSkats og politiets gennemførelse af kontrollen er behandlet i henholdsvis kap. V.A og VI.A. Rigsrevisionen

har vurderet, om der er metoder til udvælgelse af kontrolobjekter, kontrolfaciliteter, samt om ressourcerne er tilpasset en aktuell risikovurdering. I kap. V.B og VI.B vurderes ToldSkats og politiets tilrettelæggelse af kontrollen. Rigsrevisionen har herunder lagt særlig vægt på, at kontrollen baseres på en overordnet strategi og mål for kontrollen, samt at myndighederne løbende evaluerer resultaterne af kontrollen.

Hvert enkelt af elementerne skal fungere effektivt, for at der samlet set opnås en effektiv kontrol.

III. Er opgaver og ansvar for grænsekontrollen entydigt defineret mellem ToldSkat, politiet og forsvaret?

ToldSkats opgaver

17. ToldSkat har ansvaret for kontrollen af varer. ToldSkats opgaver omfatter opkrævning af told og afgifter. Det kontrolleres bl.a., at varerne er korrekt angivet, og at der ikke indsmugles varer, hvoraf der ikke er betalt afgifter.

ToldSkat kontrollerer endvidere, om varerne har de nødvendige import- og eksporttilladelser, og at der ikke smugles varer, som er forbudte at ind- eller udføre, bl.a. narkotika, våben og produkter med dobbelt anvendelse. Produkter med dobbelt anvendelse er varer, der er fremstillet og markedsført til civil anvendelse, men som endvidere kan anvendes militært. Der er særligt tale om visse kemiske stoffer og elektroniske komponenter.

Endelig skal ToldSkat sikre, at udbetalingen af støtte fra EU til eksport af landbrugsvarer sker på et korrekt grundlag.

18. ToldSkat kan undersøge alle varer, der importeres eller eksporteres. Varerne skal anmeldes til ToldSkat på forhånd, hvis de fx er told- og afgiftsbelagte, og/eller hvis der kræves særlig tilladelse til indførsel.

ToldSkats kontrol med varer består først og fremmest af dokumentkontrol, hvor det vurderes, om alle nødvendige dokumenter foreligger. På den baggrund vurderer ToldSkat, om der skal gennemføres fysisk kontrol, hvor det efterprøves, om oplysningerne er korrekt angivet. Den fysiske kontrol omfatter undersøgelse af befordringsmidler og varer, herunder fx udpakning af varepartier, kontrolvejning og må-

ling. Nogle varer kontrolleres dog af den ressortansvarlige myndighed. Det gælder fx levende dyr og animalske produkter, der importeres til erhvervmæssig brug. Her gennemfører fødevarekontrollen den fysiske kontrol.

ToldSkats kontrolopgaver fremgår navnlig af toldloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 765 af 5. juli 2004 med senere ændringer. Endvidere fremgår ToldSkats kontrolopgaver af en række andre love.

Politiets opgaver

19. Politiet er ansvarlig for personkontrollen ved de ydre grænser, der består af havne, lufthavne og kyststrækninger. Politiets kontrol ved de ydre grænseovergange består af pas- og visumkontrol, hvor det kontrolleres, om rejsedokumenter er gyldige. Endvidere kontrolleres det bl.a., om de rejsende er eftersøgt i Danmark og/eller i Schengenområdet. Kontrollen skal sikre, at personer, som kommer til Danmark, har ret til indrejse. Kontrollen gennemføres ved de grænseovergange, som Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har godkendt til passage af ydre grænser. I alt er 104 havne samt 24 lufthavne og flyvepladser godkendt. Kontrollen er dog primært koncentreret om større lufthavne og havne med passagertrafik fra lande uden for Schengen-samarbejdet.

Reglerne for personkontrollen ved de ydre grænser er fastsat i udlændingeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 685 af 24. juli 2003 med senere ændringer. Grundlaget findes endvidere i udlændingebekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 581 af 10. juli 2002 om udlændinges adgang her til landet. Endelig følger det af retsplejeloven, at tilrettelæggelsen af personkontrollen varetages af rigspolitichefen.

20. I henhold til Schengen-regelsættet må der ikke gennemføres ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser. De indre grænser består af landegrænsen til Tyskland, den faste forbindelse til Sverige samt havne og lufthavne med trafik til og fra lande i Schengen-området. Politiet kan dog etablere kriminalitetskontrol bl.a. i områder nær de indre grænser. Kontrollen har til formål at afdække illegal indvandring og forhindre grænseoverskridende kriminalitet.

De almindelige regler for politikredsens kriminalitetskontrol findes i retsplejeloven. Heraf fremgår det, at poli-

tidirektøren ved Københavns politi og politimestrene i landets politikredse har ansvaret for kontrollen.

Politimyndigheden på søen og i luften

21. Forsvaret er tillagt bemyndigelse til at udøve politimyndighed på søen og i luften bl.a. med det formål at afsløre grænseoverskridende kriminalitet. Forsvarets bemyndigelse til at udøve politimyndigheden på søen og i luften fremgår af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv., jf. lov nr. 122 af 27. februar 2001.

I henhold til loven kan forsvarsministeren efter forhandlinger med justitsministeren fastsætte nærmere regler for forsvarets udøvelse af politimyndigheden. Forsvaret og politiet indledte i 1998 et arbejde, der nærmere skulle klarlægge og præcisere forsvarets myndighed. Undersøgelsen har vist, at arbejdet endnu ikke er afsluttet. Forsvarsministeriet har oplyst, at arbejdet forventes afsluttet primo 2005.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at opgave- og ansvarsfordelingen mellem ToldSkat og politiet er entydigt defineret. Det er imidlertid mindre tilfredsstillende, at Forsvars- og Justitsministeriet endnu ikke har klarlagt og nærmere præciseret forsvarets udøvelse af politimyndigheden på søen og i luften.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at det af lovgivningen klart fremgår, at ToldSkat har ansvaret for at kontrollere varer, mens politiet har ansvaret for at kontrollere personer, der passerer grænserne.

Med hensyn til forsvarets politimyndighed på søen og i luften baserer Rigsrevisionens vurdering sig på, at forsvaret og politiet i 1998 indledte et arbejde, der nærmere skulle klarlægge og præcisere forsvarets myndighed. Dette arbejde er endnu ikke afsluttet.

IV. Er der etableret et velfungerende samarbejde mellem ToldSkat, politiet, forsvaret og relevante ressortmyndigheder?

Samarbejde mellem ToldSkat og ressortmyndigheder

22. ToldSkat løser en stor del af kontrolopgaven for ressortmyndigheder, der forvalter regler for varernes passage af grænserne. Det er derfor en afgørende forudsætning for

en effektiv import- og eksportkontrol, at der er etableret et velfungerende samarbejde mellem ToldSkat og disse myndigheder. Samarbejdet skal sikre, at ToldSkat løbende har adgang til informationer om, hvilke varer der stilles specifikke krav til. Disse informationer skal sikre, at ToldSkat kun frigiver varer, der lovligt kan importeres eller eksporteres. Samarbejdet skal endvidere sikre, at myndighederne og ToldSkat aftaler, hvordan kontrollen løbende kan målrettes mod særligt risikofyldte varegrupper, samt i hvilket omfang særligt risikofyldte varer skal kontrolleres.

De myndigheder, der forvalter de væsentligste regler, er:

- Direktoratet for FødevareErhverv, der varetager administrationen af EU's eksportstøtteordning.
- Erhvervs- og Boligstyrelsen, der administrerer reglerne for internationale handelsaftaler og eksportkontrol med produkter og teknologi med dobbelt anvendelse.
- Justitsministeriet, der administrerer reglerne for ind- og udførsel af våben og sprængstoffer.
- Fiskeridirektoratet, der kontrollerer import og eksport af friske fisk, der landes direkte fra søen.
- Fødevaredirektoratet, der fører kontrol med, at der ikke indføres dyresygdomme og sygdomme, der kan true folkesundheden i EU.
- Miljøstyrelsen, der administrer reglerne for import og eksport af affald og gifte.
- Plantedirektoratet, der fører kontrol med importen af planter, frugt og grøntsager, der er omfattet af plantesundhedskontrol.
- Plantedirektoratet og Skov- og Naturstyrelsen, der administrerer Washington-konventionen vedrørende handel med truede dyr og planter.
- Lægemiddelstyrelsen, der administrer reglerne for import og eksport af lægemidler.

23. Myndighederne er ansvarlige for at udstede import- og eksporttilladelser. På nogle områder varetages den fysiske kontrol af ToldSkat. På andre områder fører ressortmyndigheden tilsyn med produkterne hos de danske virksom-

heder. Endelig er der myndigheder, der selv gennemfører den fysiske kontrol, når varerne passerer grænsen.

Det eneste område, hvor der stilles specifikke krav til ToldSkats kontrol, er landbrugsprodukter, der eksporteres med støtte fra EU. ToldSkat skal som minimum kontrollere 5 % af de forsendelser, hvortil der søges eksportstøtte.

24. Der er etableret samarbejde mellem ToldSkat og de myndigheder, der forvalter de væsentligste bestemmelser om kontrol af varer, der passerer grænserne. Samarbejdet sikrer, at ToldSkat løbende har adgang til informationer om, hvilke varer der stilles specifikke krav til.

Myndighederne og ToldSkat har forskellige, men relevante informationer, som tilsammen er afgørende for udarbejdelsen af aktuelle risikovurderinger, der kan målrette ToldSkats indsats. Ressortmyndighederne har den faglige ekspertise vedrørende de enkelte varer, mens ToldSkat løbende har et billede af udviklingen i kontrolresultaterne.

Undersøgelsen har dog vist, at samarbejdet ikke har givet anledning til at anvende de informationer, som myndighederne hver især råder over, i en samlet prioritering af kontrollen og på den baggrund aftale kontrolomfanget. Rigsrevisionen finder, at der er behov for en koordinering af de informationer, som myndighederne hver især besidder, samt at myndighederne aftaler omfanget af kontrollen.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at varetagelsen af grænsekontrolopgaven for andre myndigheder har udviklet sig gennem årene både med hensyn til detaljeringsgraden af vareemner samt antallet af kontroller. Samarbejdet med ressortmyndighederne om administrationen af opgaverne er ofte baseret på ad hoc-aftaler og vurderes af Told- og Skattestyrelsen som tilfredsstillende ud fra en kontrolmæssig vinkel. Styrelsen vil fortsat aktivt indgå i bilaterale drøftelser med de relevante ressortmyndigheder for at sikre en fælles udnyttelse af informationer, så planlægning, gennemførelse og afrapportering af import- og eksportkontroller bliver nyttiggjort for de involverede myndigheder.

Rigsrevisionen har noteret, at der gennem de senere år er iværksat initiativer for at styrke samarbejdet mellem ToldSkat og ressortmyndighederne, ligesom der mellem ToldSkat og visse myndigheder er et tæt samarbejde. ToldSkat og ressortmyndighederne har dog ikke kunnet begrunde kontrolomfanget, ligesom det ikke er dokumenteret, at

kontrollen løbende målrettes mod de mest risikofyldte varegrupper. Det er derfor Rigsrevisionens opfattelse, at myndighederne bør indgå aftaler om, i hvilket omfang særligt risikofyldte varegrupper skal kontrolleres. Endvidere bør det aftales, hvordan kontrollen løbende kan målrettes mod særligt risikofyldte varegrupper.

Samarbejde mellem ToldSkat og politiet

25. Både ToldSkat og politiet varetager opgaver i relation til grænsekontrollen. Rigsrevisionen har undersøgt, om der sker en tilstrækkelig koordinering af kontrolindsatsen mellem ToldSkat og politiet.

26. Undersøgelsen har vist, at ToldSkat og politiet har et velfungerende samarbejde på lokalt plan. Der samarbejdes bl.a. i regi af lokale Politi- og Toldgrupper (PT-grupper). Grupperne består af personer fra de lokale politikredse og told- og skatteområder. PT-grupperne danner ramme om fælles efterforskning og operative indsatser. Grupperne beskæftiger sig primært med bekæmpelsen af smugleri af ulovlige og højtbeskattede varer. Desuden anvendes grupperne i indsatsen mod menneskesmugling og illegal indvandring.

ToldSkat og politiet samarbejder endvidere i regi af projekt Bornholm. Projekt Bornholm er et samarbejde mellem Politikreds Bornholm, ToldSkat Nordsjælland/Bornholm samt Bornholms Marinedistrikt.

Rigsrevisionen har konstateret, at der findes flere velfungerende lokale samarbejder mellem ToldSkat, politiet og forsvaret.

27. På centralt niveau er samarbejdet mellem Told- og Skattestyrelsen og Rigspolitiet fastlagt i 2 samarbejdsaftaler fra henholdsvis 1999 og 2001. Det fremgår bl.a. af samarbejdsaftalerne, at myndighederne skal udarbejde fælles risikovurderinger. ToldSkat og politiet har hver især relevant, men forskellig viden om bl.a. vare- og passagerstrømme, smuglermetoder og bagmænd. ToldSkat har adgang til oplysninger om vare- og passagerstrømme og har stor erfaring med at lokalisere smuglervarer. Politiet har ansvaret for efterforskningen af de sager vedrørende smugleri, som ToldSkat afdækker. Politiet har dermed indgående viden om anvendte smuglermetoder samt informationer om personer, der er involveret. Informationerne er tilsammen af-

gørende for udarbejdelsen af aktuelle risikovurderinger, der kan hjælpe ToldSkat med at målrette indsatsen.

Undersøgelsen har vist, at Told- og Skattestyrelsen og Rigspolitiet ikke fuldt ud opfylder deres samarbejdsaftale, idet der ikke udarbejdes fælles risikovurderinger.

Told- og Skattestyrelsen er enig i, at der ikke er udarbejdet fælles risikovurderinger. Styrelsen peger dog på, at fælles risikovurderinger gennemføres i projekter vedrørende økonomisk kriminalitet. På toldområdet omfatter det fx de større og organiserede smuglerisager, som efterfølgende efterforskes af politiet.

28. ToldSkat og politiet har derudover på en række områder etableret samarbejde med myndigheder i udlandet bl.a. ved deltagelse i forskellige internationale samarbejdsfora og internationalt koordinerede kontrolaktioner.

Samarbejde med forsvaret

29. ToldSkats og politiets grænsekontrol udføres bl.a. i samarbejde med forsvaret. Forsvaret har til opgave at hævde Danmarks suverænitet og sikre landets fortsatte eksistens og integritet. Forsvarets opgaver i relation til grænsekontrollen fremgår af lov om forsvarets formål, opgaver og organisation mv., jf. lov nr. 122 af 27. februar 2001.

30. Forsvaret kan i forbindelse med overvågning og suverænitetshævdelse samlet overvåge det danske søterritorium. Søværnet har kontinuerligt overblik over skibstrafikken i Danmark. Søværnet kan identificere skibe, der passerer Danmark, via radarbilleder, kystudkig og enheder på havet. Hertil kommer, at også Marinehjemmeværnets enheder under søværnets kontrol deltager i overvågningen af søterritoriet. Forsvaret råder således over informationer, der kan bidrage til politiets samt ToldSkats udførelse af kontrollen, herunder også en mulig disponering af fx ToldSkats patruljefartøjer.

Politiet og ToldSkat anvender søværnets overblik i konkrete situationer, hvor man ønsker at overvåge et skib under mistanke for smugleri.

31. Undersøgelsen har vist, at der systematisk udveksles informationer mellem forsvaret og politiet om skibstrafikken omkring Danmark og om aktuelle aktiviteter, der har

betydning for myndighedernes samarbejde. Informationerne udnyttes dog ikke af politiet og ToldSkat til at udarbejde en risikovurdering for den grænseoverskridende kriminalitet, der finder sted via søvejen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at der er et velfungerende samarbejde mellem ToldSkat, politiet, forsvaret og relevante ressortmyndigheder. Samarbejdet kan imidlertid forbedres på en række områder. Samarbejdet mellem ToldSkat og de ressortmyndigheder, der er ansvarlige for at udstede regler samt import- og eksporttilladelser, kan bl.a. styrkes ved at gennemføre en samlet prioritering af kontrollen samt ved at indgå aftaler om omfanget af kontrollen.

Med hensyn til samarbejdet mellem Rigspolitiet og Told- og Skattestyrelsen finder Rigsrevisionen det mindre tilfredsstillende, at myndighederne ikke koordinerer den samlede kontrolindsats.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at ToldSkat og ressortmyndighederne udveksler informationer, som myndighederne hver især råder over. Informationsudvekslingen har dog ikke givet anledning til en samlet prioritering af kontrollen. Der er endvidere ikke indgået aftaler om kontrollens omfang. ToldSkat og ressortmyndighederne kan derfor ikke vurdere, om kontrollen er tilstrækkelig ud fra den aktuelle risiko.

Med hensyn til samarbejdet mellem Rigspolitiet og Told- og Skattestyrelsen baserer Rigsrevisionens vurdering sig på, at Told- og Skattestyrelsen og Rigspolitiet ikke fuldt ud opfylder den samarbejdsaftale, myndighederne har indgået. Der er således ikke på alle områder udarbejdet fælles risikovurderinger med det formål at koordinere indsatsen.

V. ToldSkats varekontrol

A. Er told- og skatteområdernes gennemførelse af kontrollen effektiv?

Udvælgelse af varer til kontrol

32. Rigsrevisionen har undersøgt told- og skatteområdernes udvælgelse af varer til kontrol, herunder om varekontrollen både består af risikobaseret kontrol og tilfældigt udvalgte stikprøver. Kombinationen skal sikre, at kontrollen dels er baseret på kendte risici, dels bidrager til afdækning af nye risici.

33. De importvarer, som told- og skatteområderne udvælger til kontrol, er angivet i Toldsystemet. Toldsystemet indeholder oplysninger om alle varer, der er forudanmeldt til import i Danmark. I Toldsystemet foretages en automatisk risikovurdering af importvarer ud fra en række risikoparametre, fx om importøren tidligere har afgivet ukorrekte oplysninger. Importvarerne udtages endvidere til kontrol efter et tilfældighedsprincip.

Rigsrevisionen konstaterer, at Toldsystemet er et effektivt redskab i udvælgelsen af varer til importkontrol. Systemet er baseret på, at varerne er korrekt forudanmeldt.

34. Ud over Toldsystemet har told- og skatteområderne adgang til en række informationssystemer, som anvendes i udvælgelsen af varer til import- og smuglerikontrol. Informationerne anvendes til at krydstjekke, om der er overensstemmelse mellem de forudanmeldte oplysninger i toldsystemet og den fragt, der ankommer i havne og lufthavne.

Told- og skatteområderne har således adgang til informationer fra havne og skibsmæglere, der har pligt til at registrere og videregive informationer om skibstrafikken til ToldSkat. Told- og skatteområderne kan desuden få adgang til containeroperatørernes informationssystemer. Det er imidlertid ikke alle told- og skatteområder, som anvender containeroperatørernes informationssystemer.

Undersøgelsen har vist, at told- og skatteområdernes adgang til havnenes og skibsmæglernes registreringer af skibstrafikken vil kunne forbedre udvælgelsen af varer.

Rigsrevisionen har konstateret, at told- og skatteområdernes importkontrol både består af risikobaseret kontrol og tilfældigt udvalgte stikprøver.

35. Til støtte for smuglerikontrollen anvender nogle af told- og skatteområderne endvidere Toldsystemet til at udsøge de virksomheder og varegrupper, der erfaringsmæssigt udgør en risiko med hensyn til indsmugling af illegale og afgiftspligtige varer.

Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at Toldsystemet anvendes som støtte for smuglerikontrollen. Det er imidlertid uhensigtsmæssigt, at ikke alle told- og skatteområder anvender systemet i forbindelse med smuglerikontrollen.

36. Rigsrevisionens undersøgelse har samlet vist, at told- og skatteområdernes smuglerikontrol primært er baseret på risikobaseret kontrol, og at den i mindre grad omfatter tilfældigt udvalgte stikprøver.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at smuglerikontrollen både baseres på efterretninger og indeholder tilfældige stikprøvekontroller. Nødvendigheden af tilfældige stikprøvekontroller understreges af, at smuglerruterne løbende ændres. Anvendelse af tilfældige stikprøver vil i den forbindelse kunne afdække ændringer i smuglerruter og -metoder. Endelig er det væsentligt, at kontrollen er synlig, så den tilfældige får en præventiv effekt.

37. Told- og skatteområdernes kontrol med eksportvarer er ikke understøttet af et risikovurderingssystem svarende til det, som anvendes på importområdet. Kontrollen er alene baseret på faglige skøn. Medarbejdernes erfaring og kompetenceniveau er derfor af stor betydning for kontrolresultatet. Medarbejderne tilbydes løbende uddannelse i nye kontrolmetoder mv., som skal bibringe den enkelte viden om, hvordan kontrollen kan udføres mest effektivt.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at et nyt risikovurderingssystem for eksportvarer er under udarbejdelse, og at styrelsen forventer at sætte eksportsystemet i drift 1. kvartal 2005. Systemet vil være baseret på funktionalitet svarende til importkontrollen.

Anvendelse af ressourcer

38. Rigsrevisionen har undersøgt, om told- og skatteområderne har oplysninger om aktuelle risici, og om ressourceanvendelsen løbende tilpasses en aktuel risikovurdering.

Der gennemføres ikke konsekvent en samlet ressourceprioritering af smuglerikontrollen, hvilket kan medføre, at told- og skatteområderne ikke anvender ressourcerne dér, hvor risikoen for smugleri er størst.

39. Undersøgelsen har videre vist, at told- og skatteområdernes smuglerikontrol er målrettet mod større havne og lufthavne og kun i et mindre omfang omfatter lystbådehavne og mindre lufthavne. Det er told- og skatteområdernes vurdering, at kontrollen af lystbådehavne og mindre lufthavne ikke giver tilstrækkelige resultater i forhold til ressourcefor-

bruget, hvorfor disse fortrinsvis kontrolleres på grundlag af konkrete efterretninger.

40. Told- og skatteområderne gennemfører årligt et antal fælles smuglerikontroller. Baggrunden for gennemførelsen af fælles smuglerikontroller er, at de enkelte områder ikke har ressourcer til selvstændigt at gennemføre større kontrolaktioner.

Told- og skatteområderne vurderer, at fælles smuglerikontroller indebærer øget videndeling, større fleksibilitet og ensartethed i kontrollen samt en bedre udnyttelse af ressourcerne. Told- og skatteområderne vurderer desuden, at fælles smuglerikontroller medfører større synlighed, hvilket øger kontrollens præventive effekt.

Rigsrevisionen har konstateret, at told- og skatteområderne ikke har analyseret den samlede effekt af de fælles smuglerikontroller, herunder om ressourceforbruget anses for rimeligt i forhold til resultaterne.

41. Europarådet har nedsat en analysegruppe, som har til opgave at udveksle erfaringer og koordinere indsatsen mod indsmugling af narkotika via lufttrafikken. Analyser udarbejdet i denne gruppe viser, at ansatte i lufthavnene indsmugler 70 % af den narkotika, der indsmugles via de europæiske lufthavne.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de berørte told- og skatteområder gennemfører stikprøvekontroller af ansatte i større udenrigslufthavne. Told- og Skattestyrelsen har imidlertid oplyst, at de ansattes indsmugling af narkotika ikke kan afsløres med traditionelle kontrolmetoder. Told- og Skattestyrelsen har endvidere oplyst, at ingen toldmyndigheder i EU endnu har udviklet effektive metoder på området, men at nye analyse- og kontrolmetoder er under udarbejdelse.

Faciliteter til understøttelse af kontrollen

42. Rigsrevisionen har undersøgt, om told- og skatteområderne har kapacitetsmæssige forudsætninger til at gennemføre en effektiv varekontrol.

Told- og skatteområderne har forskelligt udstyr, som anvendes i varekontrollen. Told- og skatteområderne har bl.a. ét mobilt røntgenanlæg, som anvendes til gennemlysning af bagage og større pakker.

Told- og Skattestyrelsen forventer, at der bevilges 20 mio. kr. til indkøb af en mobil scanner på tillægsbevillingsloven for 2004. Scanneren har primært til formål at styrke eksportkontrollen til USA, som efter 11. september 2001 har skærpet sikkerhedskravene til kontrollen af containere. Told- og Skattestyrelsen har imidlertid ikke besluttet, om scanneren udelukkende skal anvendes til eksportkontrol, eller om den også skal anvendes til importkontrol.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at en mobil scanner kan gennemlyse 4-5 containere i timen, mens det typisk vil tage 3-4 personer omkring 5 timer at gennemgå 1 container. Told- og Skattestyrelsen finder det ikke sandsynligt, at told- og skatteområderne ved manuel kontrol kan varetage eksportkontrollen uden væsentligt ekstra ressourceforbrug samt fordyrende forsinkelser for dansk eksport.

43. ToldSkat råder desuden over 2 patruljebåde til smuglerikontrol i de danske farvande. Told- og Skattestyrelsen har vurderet, at de 2 patruljebåde ikke har den hurtighed, som er nødvendig for at kunne løse overvågningsopgaven tilfredsstillende.

Told- og Skattestyrelsen og forsvaret indgik i 2002 en samarbejdsaftale med henblik på at styrke kontrollen til søs. Hovedpunkterne i samarbejdsaftalen vedrører bl.a. overvågning af søterritoriet og transport af ToldSkats medarbejdere til søs. Told- og Skattestyrelsen vurderer, at der kan forudses en situation, hvor ToldSkat ikke har egne patruljebåde, men hvor ToldSkat fortsat overvåger skibe i et snævert samarbejde med Søværnets Operative Kommando.

Rigsrevisionens bemærkninger

Told- og skatteområdernes gennemførelse af kontrollen er i væsentligt omfang effektiv. Kontrollen kan forbedres for så vidt angår udvælgelse af kontrolobjekter.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at ToldSkat anvender Toldsystemet, som er et effektivt redskab i udvælgelsen af varer til importkontrol, idet systemet anvendes til både risikobaseret kontrol og tilfældigt udvalgte stikprøver. Toldsystemet kan endvidere anvendes som støtte for smuglerikontrollen, men ikke alle told- og skatteområder udnytter denne mulighed.

Told- og skatteområdernes kontrol med eksportvarer er ikke understøttet af et risikovurderingssystem svarende til det, som anvendes på importområdet. Kontrollen er alene

baseret på faglige skøn. Medarbejdernes erfaring og kompetenceniveau er derfor af stor betydning for kontrolresultatet. Told- og Skattestyrelsen forventer, at et nyt system med funktionalitet svarende til importkontrollen kan sættes i drift 1. kvartal 2005.

B. Bidrager Told- og Skattestyrelsens tilrettelæggelse af kontrollen til en effektiv kontrol?

Strategi og mål

44. Rigsrevisionen har undersøgt, om Told- og Skattestyrelsen har en overordnet strategi for varekontrollen. Strategien er en væsentlig forudsætning for en effektiv kontrol, så ressourcerne anvendes bedst muligt i forhold til de aktuelle risici.

Told- og Skattestyrelsen har udarbejdet vision, mål og strategi for smugleriområdet og har primo 2004 udarbejdet en kontrolstrategi, der omfatter kontrollen med import- og eksportvarer. Kontrolstrategien vil på sigt blive suppleret med strategier, der p.t. er under udarbejdelse i regi af EU.

Rigsrevisionen finder, at der er behov for én samlet strategi for varekontrollen. Dette vil give mulighed for i højere grad at prioritere ressourcerne mellem import-, eksport- og smuglerikontrol.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at smuglerikontrolopgaven bør indpasses i kontrolopgaven vedrørende import- og eksportkontrollen. Styrelsen begynder derfor en kortlægning af muligheden for udarbejdelse af en strategi for den samlede kontrol.

45. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om grænsekontrollen er tilrettelagt efter principperne om mål- og resultatstyring.

Der er indgået resultatkontrakter mellem Finansministeriet og Skatteministeriet samt mellem Told- og Skattestyrelsen og told- og skatteområderne. Told- og Skattestyrelsen har som led i mål- og resultatstyringen opstillet måltal for antal kontroller, som skal gennemføres i de enkelte told- og skatteområder. Måltallene består af antal fysiske kontroller vedrørende import- og eksportvarer. Told- og Skattestyrelsen har endvidere opstillet landsdækkende måltal for smuglerikontrollen. Her angiver Told- og Skattestyrelsen den mængde af smuglervarer, som skal beslaglægges det enkelte år. Mængderne er fordelt på kategorier, fx hash og heroin.

Told- og Skattestyrelsen opstiller endvidere mål for statens indtægtsprovenu fra højt beskattede varer, fx afgiftsbelagte kioskvarer.

46. Det er Rigsrevisionens vurdering, at måltallene for smuglerikontrollen ikke har nogen styringsmæssig relevans, da resultaterne er præget af store udsving i beslaglæggelserne og en generel overopfyldelse af målene. Det skyldes, at den beslaglagte mængde er påvirket af enkelte store beslaglæggelser. Derfor er måltal for den belagte mængde ikke et velegnet mål for den generelle indsats. Undersøgelsen har fx vist, at ToldSkats måltal for beslaglæggelsen af hash var de samme i 2002 og 2003, hvor ToldSkats målopfyldelse i samme periode var på henholdsvis 170 % og 3.253 %.

Indsamling og udveksling af informationer

47. Told- og Skattestyrelsens informationsindsamling er en væsentlig forudsætning for en effektiv grænsekontrol. Det er i den forbindelse undersøgt, om Told- og Skattestyrelsen indhenter, bearbejder og videreformidler informationer, som er nødvendige for at kunne tilrettelægge en målrettet kontrolindsats.

Der er i Told- og Skattestyrelsen oprettet en central informationsenhed kaldet kontrolinformationscentret (KIC). KIC består af en vagt, der dagligt skal koordinere og distribuere vigtige informationer til told- og skatteområderne, som kræver øjeblikkelig opfølgning. Herudover skal KIC udveksle informationer med andre indenlandske og udenlandske myndigheder.

Endvidere er KIC et fast mødeforum for fagkontorerne i Told- og Skattestyrelsen, som skal sikre, at de daglige oplysninger, som modtages, koordineres med Told- og Skattestyrelsens generelle planlægning for told- og skatteområderne. For at sikre denne koordinering er der opbygget et netværk, som består af repræsentanter fra Told- og Skattestyrelsen og de ansvarlige chefer i told- og skatteområderne. Netværket afholder månedlige og kvartalsvise møder, hvor oplysningerne udveksles med områderne.

Undersøgelsen har vist, at KIC indhenter og udveksler oplysninger med told- og skatteområderne til brug for tilrettelæggelse af kontrolindsatsen. Undersøgelsen har dog vist, at der derudover i områderne er et behov for overord-

nede analyser, der vil kunne støtte told- og skatteområders lokale prioriteringer.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at Told- og Skattestyrelsen bør styrke opgaven vedrørende udarbejdelse af overordnede analyser af de indhentede informationer til brug for told- og skatteområdernes tilrettelæggelse og prioritering af kontrollen.

Opfølgning

48. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Told- og Skattestyrelsen løbende følger op på kontrollen, herunder bl.a. udviklingen i ressourceanvendelsen set i forhold til resultaterne af kontrollen. Opfølgningen bør omfatte både tilrettelæggelse og gennemførelse af kontrollen. Det overordnede formål med opfølgningen er at skabe grundlag for eventuelle nødvendige korrektioner dels i forhold til overordnede prioriteringer af kontrollen, dels i forhold til de enkelte told- og skatteområders tilrettelæggelse og gennemførelse af kontrollen.

Undersøgelsen har vist, at Told- og Skattestyrelsen som led i resultatopfølgningen gennemfører en systematisk opfølgning på antal gennemførte kontroller og realiseret provenu.

49. Rigsrevisionens gennemgang af ToldSkats data vedrørende beslaglæggelser har vist, at der fortsat er behov for omfattende smuglerkontrol ved EU's indre grænser, selv om Danmark er omfattet af EU's toldunion. I perioden 1999-2003 beslaglagde ToldSkat 824 % mere hash og 46 % mere narkotika ved indre end ved ydre grænser. Disse beslaglæggelser blev foretaget med gennemsnitligt 18 % færre kontroller ved indre end ved ydre grænser. Told- og Skattestyrelsen gennemfører ikke en systematisk opfølgning på strategien for smugleriområdet, hvor de samlede resultater af smuglerikontrollen vurderes.

Rigsrevisionen finder, at der er behov for en løbende opfølgning på smuglerikontrollen, hvor de samlede resultater af kontrollen ved indre og ydre grænser vurderes.

50. Told- og Skattestyrelsen har ikke, som et led i opfølgningen, gennemført en analyse af organiseringen af toldkontrollen i told- og skatteområderne. Nogle told- og skatteområder har adskilt den fysiske kontrol i henholdsvis im-

port-, eksport- og smuglerikontrol, mens andre områder har integreret import-, eksport- og smuglerikontrollen. Således er fordele og ulemper ved henholdsvis adskillelse og integration af import-, eksport- og smuglerikontrol endnu ikke belyst.

Told- og Skattestyrelsen har tilkendegivet, at der pr. 1. marts 2004 er iværksat en undersøgelse af områdernes struktur og organisering.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at Told- og Skattestyrelsens tilrettelæggelse af kontrollen bidrager til en effektiv varekontrol. Tilrettelæggelsen af kontrollen kan dog på en række punkter forbedres.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at ToldSkat har udarbejdet særskilte strategier for kontrollen med import-, eksport- og smuglervarer. Der er imidlertid behov for en samlet strategi for varekontrollen. Dette vil give mulighed for i højere grad at prioritere ressourcerne mellem import-, eksport- og smuglerikontrol.

ToldSkat har etableret mål- og resultatstyring af told- og skatteområderne. Der er således udarbejdet måltal for antallet af fysiske kontroller vedrørende import- og eksportvarer. For smuglerikontrollen er der opstillet landsdækkende måltal for, hvor store mængder der skal beslaglægges i det enkelte år. Måltallene for smuglerikontrollen har imidlertid ikke styringsmæssig relevans, da resultaterne af smuglerikontrollen er præget af store udsving i beslaglæggelserne og en generel overopfyldelse af måltallene.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig endvidere på, at KIC indhenter og udveksler oplysninger med told- og skatteområderne til brug for tilrettelæggelse af kontrolindsatsen. Rigsrevisionen har imidlertid konstateret, at der derudover i told- og skatteområderne er et behov for analyser, der kan danne grundlag for områdernes lokale prioriteringer.

Endelig baserer Rigsrevisionens vurdering sig på, at Told- og Skattestyrelsen som led i resultatopfølgningen gennemfører en systematisk opfølgning på antal gennemførte kontroller og realiseret provenu.

VI. Politiets person- og kriminalitetskontrol

A. Er politikredsens gennemførelse af kontrollen effektiv?

Udvælgelse af personer til kontrol

51. Rigsrevisionen har undersøgt, om politikredsens kontrol består af en kombination af stikprøver og risikobaseret kontrol. Det skal sikre, at kontrollen både er målrettet mod kendte trusler og rummer et tilfældighedsprincip. Formålet med den tilfældige kontrol er at opfange nye tendenser i den illegale indvandring og grænseoverskridende kriminalitet.

52. Ved de ydre grænser gennemfører politikredsene systematisk personkontrol i større havne og lufthavne. Kontrollen omfatter færger og fly, som er i fast rutefart til og fra lande uden for Schengen-området. De rejsendes identitet kontrolleres på grundlag af forevisning af pas og andre rejseudokumenter. Der foretages kontrol af alle rejsende.

Kontrollen af færger understøttes af politikredsens samarbejde med rederierne. Samarbejdet indebærer, at politikredsene løbende modtager lister over passagerer og besætninger på færger. Listerne indeholder oplysninger om passagerers og besætningsmedlemmers navn, fødselsdato og nationalitet. Oplysningerne muliggør en søgning i Schengen-informationssystemet (SIS) forud for den fysiske kontrol, hvorved kontrollen kan målrettes mod de personer, der vurderes at udgøre en særlig risiko i indrejsesammenhæng. Rederierne har forpligtet sig til at fremsende listerne i forbindelse med de tilladelser, der er givet til ilandsætning af passagerer.

Undersøgelsen har vist, at politikredsene ikke tilsvarende har adgang til oplysninger fra flyselskaberne om passagerer til og fra lande uden for Schengen-området forud for et flys ankomst. I særlige tilfælde har politiet dog mulighed for at pålægge førere af luftfartøjer at sende en fortegnelse over besætningsmedlemmer og passagerer til politiet.

Politikredsene finder det u hensigtsmæssigt, at de ikke generelt har adgang til personoplysninger fra flyselskaberne vedrørende passagerer og besætning forud for flys ankomst. En generel adgang til oplysninger ville muliggøre en mere målrettet udvælgelse af personer til kontrol.

Rigspolitiet har oplyst, at de i juni 2004 over for Integrationsministeriet har anbefalet, at der i forbindelse med en kommende revision af udlændingebekendtgørelsen indføres en hjemmel til, at politiet får adgang til oplysninger om passagerer og rejseruter mv. fra flyselskabernes booking-systemer.

Kontrollen i større havne og lufthavne gennemføres i henhold til kravene i Schengen-regelsættet. Alle passagerer skal forevise pas, hvorefter det vurderes, ud fra bl.a. opslag i SIS, jf. pkt. 58, hvilke personer der skal udvælges til nærmere kontrol.

53. Herudover omfatter politikredsene kontrol ved de ydre grænser kontrol af krydstogtskibe. Kontrollen omfatter en gennemgang af modtagne passager- og besætningslister samt stempeling af pas. Kun i de tilfælde, hvor det efter gennemgang af de modtagne lister vurderes, at passagerer og/eller besætningsmedlemmer udgør en særlig risiko, gennemfører politiet en efterfølgende fysisk kontrol. Hertil kommer, at visse krydstogtskibe på baggrund af deres indregistreringssted og sammensætning af passagerer og/eller besætningsmedlemmer udtages til fuld fysisk kontrol. Det skal bemærkes, at der i Københavns Havn i 2003 anløb 240 krydstogtskibe med i alt 317.000 passagerer og besætningsmedlemmer. Kontrollen af passagerer og/eller besætningsmedlemmerne fra krydstogtskibe foretages på baggrund af opslag i bl.a. SIS, jf. pkt. 58.

54. Derudover gennemfører politikredsene kontrol i de mindre havne og lufthavne. Kontrollen omfatter henholdsvis lystbåde og privatfly fra lande uden for Schengen-området. Kontrollen er baseret på politikredsene samarbejde med havne og lufthavne, der rutinemæssigt videregiver oplysninger til politikredsene om ankomster og afgang af fly samt skibe til og fra lande uden for Schengen-området. Derudover modtager politiet i et vist omfang oplysninger fra transportselskaber mv. om mistænkelige forhold. Da kontrollen primært gennemføres på baggrund af konkret mistanke, er den fysiske kontrol af disse typer trafik yderst begrænset.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at oplysningerne om ankomster og afgang af lystbåde og mindre privatfly muliggør en forholdsvis tæt overvågning af persontrafikken i

den enkelte politikreds, uden at politiet konstant er til stede ved de mindre grænseovergange.

Rigspolitiet har oplyst, at det – for så vidt angår den principielle organisering af den politimæssige indsats mod organiseret kriminalitet – er Rigspolitiets opfattelse, at den sker bedst ved en efterretningsbaseret indsats, som der er opnået gode resultater med.

Rigsrevisionen er enig i Rigspolitiets opfattelse. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at den efterretningsbaserede kontrol med fordel kan understøttes af kontrol baseret på stikprøver.

55. Ifølge Schengen-reglerne må politiet som hovedregel ikke gennemføre personkontrol ved de indre grænser. Politiet kan dog gennemføre stikprøvevis kontrol bl.a. i grænsenære områder. Grænsepolitiafdelingen i Gråsten/Tønder politikredse og Grænsepolitiafdelingen i Nykøbing F./Nakskov politikredse gennemfører 3 typer af kontrol. Niveau 1-kontroller er den daglige patruljering i grænsenære områder, mens niveau 2-kontroller omfatter større kontroller på veje samt af togtrafikken og i havne. Niveau 3-kontroller omfatter de såkaldte ”storkontroller” og er principielt identisk med niveau 2-kontroller, men med deltagelse af andre myndigheder, bl.a. miljømyndigheder og ToldSkat. En storkontrol vil fx bestå af en kontrol af køretøjer på en vejstrækning nær den dansk-tyske grænse. Derudover kan politiet i særlige tilfælde, efter afgørelse af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, midlertidigt gennemføre systematisk personkontrol ved de indre grænser. Dette var fx tilfældet ved EU-topmødet i København i 2003.

56. Da personkontrollen ved de indre grænser sker stikprøvevis, er det væsentligt, at grænsepolitiet sikrer, at kontrollen rettes mod de personer, som udgør den største risiko. Analyser, der systematisk inddrager de samlede erfaringer vedrørende illegal indvandring og grænseoverskridende kriminalitet, kan understøtte politiets udvælgelse af personer til kontrol.

Undersøgelsen har vist, at grænsepolitiets kontrol ved de indre grænser er baseret på de enkelte medarbejders vurdering. Det er således den enkeltes vurdering, der afgør, hvilke personer som udvælges til stikprøvevis kontrol.

Rigsrevisionen finder på den baggrund, at grænsepolitiafdelingerne yderligere kan målrette kontrollen, såfremt faglig kompetence og erfaring understøttes med analyser, der systematisk inddrager de samlede erfaringer vedrørende grænseoverskridende kriminalitet. Analyserne vil kunne udmøntes i løbende planer for kontrollen.

Anvendelse af ressourcer

57. Rigsrevisionen har undersøgt, om ressourceanvendelsen er tilpasset en aktuel risikovurdering, så ressourcerne anvendes dér, hvor risikoen er størst.

En del af politikredsens ressourcer anvendes til faste kontrolopgaver ved de ydre grænser. Grænsepolitiafdelingerne kan imidlertid yde assistance til politikredsene. Dermed kan en del af politiets samlede ressourcer anvendes fleksibelt på baggrund af en konkret trussel.

Begge grænsepolitiafdelinger har en særlig viden på udlændingeområdet, som stilles til rådighed for politikredsene i forbindelse med målrettet kontrol i relation til overtrædelse af udlændingeloven samt grænseoverskridende kriminalitet. Assistancemulighederne omfatter herudover kontrolindsats på veje, undersøgelse af køretøjer med specielt udstyr, havne- og søkontrol samt bistand til kontrol af illegalt arbejde. Grænsepolitiafdelingen i Nykøbing F./Nakskov tilbyder assistance til målrettede indsatser i politikredsene på Lolland-Falster og på Sjælland, mens Grænsepolitiafdelingen i Gråsten/Tønder politikredse tilbyder assistance i Jylland og på Fyn.

Undersøgelsen har vist, at politikredsene kun i yderst begrænset omfang udnytter de muligheder, der er for assistance fra grænsepolitiafdelingerne. Rigsrevisionen finder på den baggrund, at politikredsene bør udnytte grænsepolitiafdelingernes ekspertise mere fleksibelt. Dette bør ske ud fra en risikovurdering, så ressourcerne i højere grad anvendes der, hvor risikoen er størst.

Faciliteter til understøttelse af kontrollen

58. Rigsrevisionen har undersøgt, om politikredsene råder over de nødvendige it-systemer for at kunne gennemføre paskontrollen. Herudover er det undersøgt, om politikredsene har andre faciliteter i form af fx kontroludstyr til at understøtte kontrollen.

Politikredsene anvender SIS til støtte for grænsekontrollen. SIS indeholder oplysninger om eftersøgte personer, der begæres anholdt med henblik på udlevering, samt forsvundne genstande, der eftersøges med henblik på beslaglæggelse. Desuden indeholder systemet oplysninger om udlændinge, der er uønskede i Schengen-området, og som derfor skal nægtes indrejse. Endelig omfatter systemet oplysninger om personer, som ønskes overvåget. SIS er tilkoblet en elektronisk passcanner, så personer indeholdt i SIS, automatisk vil fremgå af systemet.

Derudover anvendes Kriminalregistret (KR) i kontrollen. Registret indeholder oplysninger om udviste og efterlyste personer i Danmark samt efterlyste genstande, fx stjålne køretøjer. Ikke alle udlændinge, der er udvist, fremgår af SIS. Derfor skal politikredsenes kontrol baseres på opslag i både SIS og KR.

Undersøgelsen har vist, at politikredsene ikke søger i både SIS og KR, når kontrollen gennemføres. Politikredsene har hertil anført, at søgning i 2 systemer er tidskrævende og virker demotiverende.

Rigsrevisionen konstaterede imidlertid, at der er mulighed for at foretage en kombineret søgning i systemerne, men at politikredsene tilsyneladende ikke er opmærksomme på denne facilitet. Det er Rigsrevisionens vurdering, at politikredsenes manglende viden kan indebære en risiko for, at personer med indrejseforbud kommer ind i Danmark. Rigsrevisionen finder derfor, at Rigspolitiet bør sikre den nødvendige vejledning i brugen af systemerne med henblik på at styrke kontrolproceduren.

Derudover har undersøgelsen vist, at politikredsene ikke råder over en elektronisk database over gyldige rejsedokumenter og forfalskninger. En elektronisk database med onlineadgang fra kontrolstederne vil kunne lette kontrollen og øge muligheden for afsløring af falske pas.

Rigspolitiet har oplyst, at man vil undersøge baggrunden for, at politikredsene søger separat i SIS og KR. Endvidere bliver mulighederne for at tilvejebringe en elektronisk database over gyldige rejsedokumenter og forfalskninger undersøgt. Rigspolitiet har siden juni 2004 indgået i en test af et fælles EU-baseret elektronisk system, som indeholder oplysninger om pas og andre rejsedokumenter. Mulighederne for at stille systemet til rådighed for visse større grænseovergangssteder vil senere blive undersøgt.

59. Ud over it-systemer råder politikredsene og grænsepolitiafdelingerne over forskellige former for udstyr til kontrol af køretøjer, bl.a. udstyr til at foretage undersøgelser af skjulte hulrum. De 2 grænsepolitiafdelinger råder endvidere over udstyr, der anvendes i forbindelse med gennemførelsen af niveau 2- og niveau 3-kontroller. Udstyret omfatter 2 basisbiler indrettet med bl.a. kontorudstyr og radio-terminaler med adgang til SIS.

Undersøgelsen har vist, at politikredsenes udstyr til kontrol af køretøjer kun benyttes i begrænset omfang. Det skyldes, at politikredsene kun gennemfører få kontroller, hvor køretøjer undersøges med henblik på en nærmere ransagning. Rigspolitiet har oplyst, at man er i færd med at kortlægge udstyrets nuværende placering og anvendelse i politikredsene med henblik på en mere hensigtsmæssig placering og udnyttelse.

Undersøgelsen har videre vist, at der fra grænsepolitiafdelingernes basisbiler ikke er direkte adgang til søgning i SIS på eftersøgte personer og udlændinge med indrejseforbud. Dette indebærer, at man fra basisbilerne i hvert enkelt tilfælde må kontakte vagthavende på politistationen for oplysninger herom, hvilket er tidskrævende og lægger unødigt beslag på ressourcerne.

Rigspolitiet har oplyst, at de eksisterende radioterminaller, der indgår som en del af standardudstyret i grænsepolitiafdelingernes basisbiler, er uegnede til søgning på personer i SIS. Etablering af adgang til søgning på eftersøgte personer og uønskede udlændinge i SIS forudsætter som udgangspunkt etablering af et nyt system. Under hensyn til de omkostninger, der vil være forbundet med disse anskaffelser, har Rigspolitiet fundet det mest hensigtsmæssigt, at etablering af adgang afventer overvejelser om anskaffelse af et nyt radiosystem.

Rigsrevisionens bemærkninger

Politikredsenes gennemførelse af kontrollen er ikke helt effektiv, og den kan forbedres for så vidt angår personkontrol og anvendelsen af ressourcer.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at politikredsene generelt ikke har adgang til personoplysninger fra flyselskaberne vedrørende passagerer og besætning forud for flys ankomst. En generel adgang til oplysninger vil muliggøre en mere målrettet udvælgelse af personer til kontrol.

Når kontrollen ved de ydre grænser gennemføres, søger politikredsene ikke oplysninger i begge de tilgængelige databaser (SIS og KR). Ikke alle udlændinge, der er udvist, fremgår af SIS. Derfor skal politikredsenes kontrol baseres på opslag i både SIS og KR. Endvidere mangler politikredsene en elektronisk database over gyldige rejsedokumenter og forfalskninger. En elektronisk database med onlineadgang fra kontrolstederne vil kunne øge mulighederne for afsløring af falske pas.

Grænsepolitiafdelingernes kontrol vil kunne målrettes yderligere, såfremt faglig kompetence og erfaring understøttes med analyser, der systematisk inddrager de samlede erfaringer vedrørende grænseoverskridende kriminalitet. Analyserne vil kunne udmøntes i planer for kontrollen.

Med hensyn til ressourceanvendelse baserer Rigsrevisionen sin vurdering på, at politikredsene kun i yderst begrænset omfang benytter de muligheder, der er for assistance fra grænsepolitiafdelingene.

B. Bidrager Rigspolitiets tilrettelæggelse af kontrollen til en effektiv kontrol?

Strategi og mål

60. Rigsrevisionen har undersøgt, om Rigspolitiet har en samlet strategi for kontrollen, som beskriver de prioriteringer, der skal til for at opnå en effektiv kontrol. Strategien bør være baseret på en overordnet risikovurdering af den grænseoverskridende kriminalitet.

Rigspolitiet vurderede i 2000 tilrettelæggelsen af kontrollen ved de kommende ydre grænser, som fulgte af de krav, Danmarks indtræden i Schengen-samarbejdet i 2001 stillede til kontrollen. Herudover vurderede Rigspolitiet den fremtidige kontrol ved de indre grænser.

Rigspolitiet fremsatte med rapporten om Schengen-kontrolprojektet en række anbefalinger til kontrollens tilrettelæggelse. Herunder anbefalinger til, hvordan kontrollen kunne understøttes af tilvejebringelsen af personoplysninger og samarbejde på tværs af ressortmyndigheder. Endvidere fremsatte Rigspolitiet en række anbefalinger vedrørende organiseringen og tilrettelæggelsen af den fremtidige kontrol ved de indre grænser.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at anbefalingerne udgjorde et godt strategisk grundlag for etablering af kontrollen.

61. Rigsrevisionens gennemgang af data om udviklingen i antallet af udlændinge, der søger asyl efter ankomst til Danmark, har vist, at der er behov for en løbende vurdering af, om strategien tager hensyn til den illegale indvandring via de ydre og indre grænser. Fra 1999 til 2003 indgav mellem 56 % og 69 % af asylansøgerne deres ansøgning om asyl *efter* ankomst til Danmark. De resterende asylansøgere søgte asyl ved grænsekontrolstederne. De udlændinge, som søgte asyl *efter* ankomsten til Danmark, henvendte sig til myndighederne i Sandholm-lejren eller andre steder inden for Danmarks grænser. En del af disse udlændinge er formentlig kommet ind i Danmark uden opholdstilladelse.

Rigspolitiet har givet udtryk for, at det er almindeligt kendt blandt menneskesmuglere og andre, som bistår udlændinge med illegal indrejse, at asylsager behandles i Sandholmlejren. Ved at søge om asyl i Sandholmlejren efter indreisen kan ansøgeren, der typisk ikke er i besiddelse af rejsedokumenter, sløre sin rejserute til Danmark og dermed vanskeliggøre mulighederne for at anvende Dublin-konventionen mv., der giver mulighed for tilbagesendelse af asylansøgere, når disse pågribes i grænseområdet.

62. Rigspolitiet har til opgave løbende at udarbejde en overordnet kriminalitetsanalyse i relation til personers illegale indrejse og indsmugling af indførselsforbudte varer.

Undersøgelsen har vist, at Rigspolitiet ikke udarbejder analyser af den grænseoverskridende kriminalitet til brug for politikredsens prioritering af kontrollen. Sådanne analyser kunne bl.a. støtte politikredsens indsats mod menneskesmugling og styrke kontrollen vedrørende personer, der opholder sig illegalt i Danmark.

63. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om grænsekontrollen er tilrettelagt efter principperne i mål- og resultatstyring.

Undersøgelsen har vist, at Rigspolitiet ikke anvender mål- og resultatstyring, og at der derfor ikke er opstillet mål for resultaterne af kontrollen samt anvendelsen af ressourcerne.

Rigsrevisionen finder, at mål for ressourceanvendelsen vil medvirke til at synliggøre indsatsen.

Rigspolitiet vil overveje, om det er muligt og hensigtsmæssigt at opstille mål- og resultatkrav for så vidt angår po-

litiets arbejde med grænsekontrol. Overvejelserne vil indgå som led i Rigspolitiets modernisering af politiets styring, hvor der bl.a. skal opstilles et antal målepunkter, der tilsammen dækker de centrale dele af politiets virksomhed.

Indsamling og udveksling af informationer

64. Rigsrevisionen har undersøgt om, Rigspolitiet indhenter, bearbejder og videreformidler informationer, som er nødvendige for at kunne tilrettelægge en målrettet kontrolindsats.

Rigspolitiet stiller generelle oplysninger til rådighed som støtte for politikredsene og grænsepolitiafdelingernes planlægning og informationsindsamling. Oplysningerne vedrører fremgangsmåder for smuglere og andre kriminelle involveret i menneskesmugling, illegal indvandring og andre former for grænseoverskridende kriminalitet. Oplysningerne er tilgængelige på Rigspolitiets intranet. Opgaven er delt mellem Rigspolitiets Udlændingeafdeling, der råder over oplysninger om illegal indvandring og menneskesmugling, og Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC), der råder over oplysninger om anden grænseoverskridende kriminalitet.

Undersøgelsen har vist, at flere af politikredsene har vanskeligt ved at anvende de oplysninger, der stilles til rådighed på politiets intranet. Politikredsene har dog kunnet konstatere en positiv udvikling, idet oplysningerne er blevet mere anvendelige. Rigsrevisionen kan tilslutte sig, at nogle oplysninger på intranettet forekommer mindre relevante.

Rigspolitiet har oplyst, at de er i løbende dialog med politikredsene med henblik på at forbedre kvaliteten og dermed anvendeligheden af de oplysninger, der stilles til rådighed.

65. Til støtte for politikredsene informationsindsamling er der etableret 7 regionale efterforskningsstøttecentre (REC). REC skal sammen med NEC indsamle, bearbejde og formidle oplysninger for at bistå politikredsene med efterforskning på området vedrørende grænseoverskridende og organiseret kriminalitet. REC er ansvarlig for overvågning og formidling af oplysninger inden for kriminalitetsområder, der kan relateres til den enkelte region. NEC er ansvarlig for overvågning og formidling af oplysninger, der kan relateres til regions- og grænseoverskridende krimina-

litet. Ved enhver efterforskning kan den enkelte politikreds indhente oplysninger hos det stedlige REC eller NEC. Samtidig har politikredsene pligt til at indberette oplysninger inden for de omhandlede kriminalitetsområder til REC og NEC. Oplysningerne behandles efterfølgende i en særlig efterforskningsdatabase. Politikredsene har tilsvarende mulighed for at søge informationer hos Rigspolitiets Udlændingefdeling til støtte for efterforskning i konkrete sager om illegal indvandring og menneskesmugling.

Rigsrevisionens undersøgelse har samlet vist, at informationsudvekslingen mellem Rigspolitiet og politikredsene kan forbedres, så den i højere grad understøtter politikredsenes behov.

Opfølgning

66. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at Rigspolitiet løbende følger op på kontrollen. Opfølgningen bør omfatte både tilrettelæggelsen og gennemførelsen af kontrollen samt den formelle overholdelse af gældende regler og retningslinjer. Det overordnede formål med opfølgningen er at skabe grundlag for eventuelle nødvendige korrektioner dels i forhold til overordnede prioriteringer af kontrollen, dels i forhold til de enkelte politikredsers tilrettelæggelse og gennemførelse af kontrollen.

Undersøgelsen har vist, at der løbende er drøftelser mellem Rigspolitiet, grænsepolitiafdelingerne og de relevante politikredse om grænsekontrollen. Rigspolitiet foretager imidlertid ikke en systematisk opfølgning på gennemførelsen af kontrollen, hvor de samlede resultater af kontrollen sammenholdes med de anvendte ressourcer. Rigspolitiet har dermed ikke noget grundlag for at vurdere og korrigere resourceanvendelsen til sikring af en effektiv kontrol.

Ifølge Schengen-reglerne skal politikredsene bl.a. opgøre antallet af ind- og udrejsende over de ydre grænser samt antallet af politiansatte til gennemførelse af grænsekontrollen. Endvidere skal politikredsene registrere bl.a. udstedelse af visa, anholdelser og afvisninger. Denne registrering skal efterfølgende indberettes til Rigspolitiet via politiets statistiksystem.

Undersøgelsen har vist, at Rigspolitiet ikke stiller krav om yderligere registreringer af kontrollen. Rigspolitiet har derfor ikke noget samlet overblik over fx årsværksforbrug til kontrol, beslaglæggelser foretaget ved de ydre og indre

grænser samt politikredsenes og grænsepolitiafdelingernes træfprocenter som følge af kontrollen. Rigspolitiets muligheder for at vurdere grænsekontrollens gennemførelse, herunder sammenholde ressourceforbrug med opnåede resultater, er derfor yderst begrænsede.

67. Undersøgelsen har desuden vist, at Rigspolitiet ikke foretager sammenligninger af politikredsenes tilrettelæggelse og gennemførelse af kontrollen med henblik på at sikre bedste praksis baseret på nøgletal og/eller kvalitative data. Rigspolitiet har i den forbindelse henvist til den omfattende Schengen-evaluering, som dansk politi gennemgik i forbindelse med Danmarks indtræden i Schengen-samarbejdet. Evalueringen medførte visse anbefalinger vedrørende bl.a. de enkelte grænsekontrolsteder og var generelt positiv i bedømmelsen af kontrollen.

Siden Schengen-evalueringen er der imidlertid ikke gennemført evalueringer af politikredsenes tilrettelæggelse og gennemførelse af kontrollen.

Rigsrevisionen finder, at Rigspolitiet med jævne mellemrum bør sammenligne politikredsenes systematisk ud fra en række nøgletal eller med udgangspunkt i mere kvalitative beskrivelser af politikredsenes organisering, tilrettelæggelse af kontrollen mv.

Rigspolitiet har oplyst, at man ikke fører tilsyn med politikredsenes tilrettelæggelse og gennemførelse af kontrollen. Rigspolitiet har løbende dialog med de store grænsepolitikredse og med grænsepolitiafdelingerne om kontrollens udførelse. Endvidere har Rigspolitiet oplyst, at medarbejderne har årelang erfaring med udførelsen af kontrollen. Rigspolitiet er imidlertid indstillet på at udarbejde mulige modeller for et dialogbaseret tilsyn med tilrettelæggelsen og gennemførelsen af kontrollen i forhold til de store grænsepolitiafdelinger og grænsepolitikredse.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigspolitiets tilrettelæggelse af kontrollen bidrager ikke i tilstrækkelig grad til en effektiv kontrol, hvilket Rigsrevisionen finder mindre tilfredsstillende.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig på, at Rigspolitiet ikke udarbejder analyser af den grænseoverskridende kriminalitet til brug for politikredsenes prioritering af kontrollen. Sådanne analyser kunne bl.a. støtte politikredsenes ind-

sats mod menneskesmugling og styrke kontrollen vedrørende personer, der opholder sig illegalt i Danmark.

Rigsrevisionens vurdering baserer sig endvidere på, at Rigspolitiet ikke har opstillet mål for resultaterne af kontrollen samt anvendelsen af ressourcerne. Mål for ressourceanvendelsen vil medvirke til at synliggøre indsatsen.

Desuden kan informationsudvekslingen mellem Rigspolitiet og politikredsene forbedres, så den i højere grad understøtter politikredsenes behov.

Endelig baserer Rigsrevisionens vurdering sig på, at Rigspolitiet ikke foretager en systematisk opfølgning på gennemførelsen af kontrollen. Dette betyder, at resultaterne af kontrollen ikke sammenholdes med de anvendte ressourcer. Rigspolitiet har dermed ikke noget grundlag for at vurdere og korrigere ressourceanvendelsen til sikring af en effektiv kontrol.

Rigsrevisionen, den 3. november 2004

Kirsten Leth-Nissen
fg.

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1

Ordliste

Dublin-konventionen	Konventionen fastsætter reglerne for, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, som indgives i et af EU's medlemslande. Konventionen omfatter Belgien, Danmark, England, Frankrig, Grækenland, Holland, Irland, Italien, Luxembourg, Portugal, Spanien og Tyskland.
EU's toldsamarbejde	EU's toldunion indebærer, at der ikke skal betales told og afgifter af varer, der er i fri omsætning i EU. Dette gælder varer, produceret inden for EU, og varer, hvoraf der blev betalt told og afgifter ved indførslen til EU. EU's toldsamarbejde omfatter Danmark, Belgien, Cypern, England, Estland, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Irland, Italien, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Polen, Portugal, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig.
Schengen-regelsættet	Schengen-regelsættet omfatter Schengen-konventionen undertegnet den 19. juni 1990 om gennemførelsen af Schengen-aftalen af den 14. juni 1985 om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser. Herudover omfatter regelsættet andre beslutninger og bestemmelser – herunder 4 håndbøger, der detaljeret beskriver nogle af reglerne. Schengen-reglerne blev en del af EU's regelværk i 1999 med Amsterdamtraktatens ikrafttræden, hvilket fremgår af traktatens protokol 2. Da Danmark, jf. de danske forbehold aftalt i Edinburgh i 1992, ikke kan deltage i overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender, fremgår det af Amsterdamtraktatens protokol 5, at Danmark ikke kan deltage i overstatslige retspolitiske beslutninger vedrørende Schengen-bestemmelserne. Danmark er derfor alene forpligtet på mellemstatsligt niveau af de eksisterende Schengen-bestemmelser.
Schengen-samarbejdet	Schengen-samarbejdet indebærer, at der ikke udføres paskontrol ved grænserne mellem landene i Schengen-samarbejdet. Ved rejser til og fra lande uden for Schengen vil den rejsendes pas blive kontrolleret. Schengen-samarbejdet omfatter Danmark, Belgien, Finland, Frankrig, Grækenland, Holland, Island, Italien, Luxemburg, Norge, Portugal, Spanien, Sverige, Tyskland og Østrig.