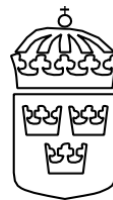


Regeringens skrivelse

2019/20:35



Riksrevisionens rapport om Tullverkets kontroll Skr.

2019/20:35

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 17 oktober 2019

Morgan Johansson

Per Bolund
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat om Tullverket har utformat sin kontrollverksamhet på ett effektivt sätt. Den övergripande slutsats som Riksrevisionen drar är att Tullverket i huvudsak har de förutsättningar som krävs för att kunna utforma kontrollverksamheten effektivt, men att det är nödvändigt att myndigheten vidtar åtgärder för att säkerställa att resurserna fördelas på det sätt som genererar största möjliga nytta. Enligt Riksrevisionen skulle åtgärder för att förbättra Tullverkets kontrollverktyg och anpassningsförmåga också kunna öka effektiviteten.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att det är viktigt att kontrollverksamheten är effektivt utformad och följer resultatet av kontrollverksamheten noga i den löpande myndighetsdialogen och genom Tullverkets årsredovisningar.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att vidta åtgärder för att skynda på anslutningen av flygbolag till det nya systemet för hantering av passageraruppgifter samt undersöka om fler åtgärder kan vidtas för att förbättra gränsskyddets kontrollmöjligheter.

Regeringen bedömer att Polismyndigheten vidtar de åtgärder myndigheten kan för att det nya systemet för hantering av passageraruppgifter i flygtrafiken ska kunna nyttjas fullt ut.

Regeringen har remitterat ett förslag om att ge Tullverket befogenhet att hålla kvar försändelser som kan antas innehålla vapen eller explosiva varor och att skärpa straffet för smuggling av vapen och explosiva varor.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	5
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Tullverkets kontroll – en träffsäker verksamhet?	7
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 oktober 2019		97

Den 17 april 2019 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport Tullverkets kontroll – en träffsäker verksamhet? (RiR 2019:12) till regeringen, *se bilaga*. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i rapporten.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen konstaterar att antalet kontroller som utförs är mycket lågt i förhållande till de stora flöden som ska övervakas, vilket ställer krav på välfungerande metoder för att hitta de kontrollobjekt som genererar störst nytta. Den övergripande slutsatsen är att Tullverket i huvudsak har de förutsättningar som krävs för att kunna utforma kontrollverksamheten på ett effektivt sätt, men att det är nödvändigt att myndigheten vidtar åtgärder för att säkerställa att resurserna fördelas på det sätt som genererar största möjliga nytta. Åtgärder för att förbättra regelverk, teknik, kompetens m.m. avseende kontrollverksamheten samt en ökad anpassningsförmåga till förändringar i omvärlden skulle också kunna öka effektiviteten enligt Riksrevisionen.

Riksrevisionen gör bedömningen att Tullverkets kunskap om smugglingens omfattning är relativt låg, särskilt gällande vapen. Även om det görs vissa insatser för att öka kunskapen anser Riksrevisionen att Tullverket saknar en systematisk kunskapsgenerering kring hur vanligt förekommande olika typer av brott och fel är. Det är också ett problem att det saknas en klar struktur för hur det strategiska underrättelsearbetet ska vara utformat och hur den information som tas fram ska användas vid inriktningen av kontrollverksamheten. Riksrevisionen anser att det är positivt att det finns en modell för att uppskatta den samhällsnytta som uppstår vid beslag av narkotika, även om det finns svagheter med beräkningen, och menar att det hade varit positivt med nyttoberäkningar på fler områden. Avsaknaden av sådana beräkningar för vapen och andra produkter anses medföra en risk för att inriktningen mot narkotika, relativt andra restriktionsområden, blir för stark och försämrar möjligheten att göra bra riskbedömningar. Sammanfattningsvis gör Riksrevisionen i denna del bedömningen att det finns brister både i kunskapen om hur vanligt förekommande fel och brott är och i kunskapen om vilka konsekvenser dessa fel medför. Det, tillsammans med brister i utvärderingen av underrättelser, gör det svårt att säkerställa att resurserna inom kontrollverksamheten prioriteras på det sätt som genererar störst nytta.

Riksrevisionen gör bedömningen att Tullverket i huvudsak har de verktyg som behövs inom kontrollverksamheten men pekar bl.a. på att det finns ett bristande systemstöd för uppföljning i underrättelseverksamheten. Vidare konstaterar Riksrevisionen att lagen (2018:1180) om passageraruppgifter i brottsbekämpningen trädde i kraft den 1 augusti 2018. Genom lagen genomfördes Europaparlamentets och rådets direktiv

(EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter¹) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet i svensk rätt. Regleringen innebär att Tullverket inte längre kan inhämta passagerarinformation från flygbolagen för att identifiera personer som smugglar narkotika och andra varor. Flygbolagen ska i stället överföra dessa uppgifter till Polismyndigheten, som bearbetar uppgifterna digitalt och sedan levererar resultatet till Tullverket. Anslutningen av flygbolag till det nya systemet för hantering av passageraruppgifter går dock långsammare än beräknat, vilket innebär att Tullverkets möjligheter att hitta misstänkta flygpassagerare har försämrats.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser rekommenderar Riksrevisionen Tullverket att

- öka kunskapen om storleken på den illegala införseln av varor, utveckla nyttoberäkningar för fler varutyper och tydliggöra rollen för det strategiska underrättelsearbetet,
- förbättra möjligheterna att utvärdera resultatet av underrättelser från Kompetenscentrum för analys och underrättelse samt se över verksamheten och dess uppdrag i syfte att förbättra förutsättningarna för metodutveckling och kraftsamling mot prioriterade områden,
- vidta åtgärder för att säkerställa att särskilt prioriterade kontrolluppslag omhändertas,
- utvärdera resultatet av arbetet gentemot skjutvapen och undersöka möjligheten att vidta åtgärder för att öka antalet beslag, och
- se över processen för riskbedömning och tillgången på uppföljningsinformation i syfte att säkerställa att kontrollen utvecklas och inriktas på det sätt som ger störst nytta.

Riksrevisionens rekommenderar regeringen att vidta åtgärder för att skynda på anslutningen av flygbolag till det nya systemet för hantering av passageraruppgifter samt undersöka om fler åtgärder kan vidtas för att förbättra gränsskyddets kontrollmöjligheter.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Tullverkets kontrollverksamhet är mycket viktig, både för att bidra till att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och för att förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Det är angeläget att kontrollverksamheten bedrivs effektivt och att Tullverket använder sina resurser på det sätt som ger störst möjliga nytta. Regeringen

¹ Passenger Name Record (PNR) avser uppgifter som passagerare lämnar vid bokning av flygresor och vid incheckning, t.ex. namn, resedatum, resväg, bagageinformation och betalningssätt.

välkomnar därför Riksrevisionens granskning av Tullverkets kontrollverksamhet.

Skr. 2019/20:35

Regeringen instämmer även i Riksrevisionens bedömning att det är nödvändigt att Tullverket vidtar åtgärder för att säkerställa att resurserna fördelas på det sätt som genererar största möjliga nytta och att åtgärder vidtas för att förbättra myndighetens kontrollverktyg och anpassningsförmåga.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att överföringen av behandlingen av passageraruppgifter i flygtrafiken från Tullverket till Polismyndigheten och den automatiserade inhämtningen och analysen av uppgifterna som överföringen har medfört, ger möjlighet till en betydligt effektivare och mer omfattande hantering. Det är därför olyckligt att anslutningen av flygbolag till det nya systemet går långsammare än beräknat. I dag tar Polismyndigheten som ensam behörig myndighet och ansvarig för insamling, analys och hantering av PNR-uppgifter vid sin enhet för passagerarinformation (PIU) emot information från 26 bolag, vilka står för 60 procent av den totala flygtrafiken. PIU tar dagligen emot ca 55 000 passageraruppgifter. Processen för att ta emot PNR-uppgifter från ett flygbolag är komplex och arbetet med anslutningen kräver specialistkompetens. Polismyndigheten arbetar med rekrytering för att förstärka detta arbete. Dessutom måste det beaktas att samtliga medlemsstater för närvarande arbetar med att genomföra PNR-direktivet och att flygbolagen saknar kapacitet att anslutas till alla medlemsstater.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen gav 2018 Tullverket 115 miljoner kronor i anslagsförstärkning, den största anslagsökningen på tio år. Myndigheten fick dessutom en engångsförstärkning samma år med 72 miljoner kronor för att täcka kostnader för teknisk utrustning och ökade kontroller i postflödet. Tullverket har 2019 fått en förstärkning, i den av riksdagen beslutade budgeten, med 90 miljoner kronor för att stärka gränsskyddet, anställa fler tulltjänstemän samt hantera utmaningarna som brexit och ett nytt europeiskt tullsystem kan innebära. I budgetpropositionen för 2020 föreslås Tullverket förstärkas varaktigt med 40 miljoner kronor och anslaget ökas dessutom planenligt med ytterligare 75 miljoner kronor. Den kraftiga förstärkningen av Tullverkets anslag ger myndigheten goda förutsättningar för att kunna öka och förbättra kontrollverksamheten bl.a. genom ökad närvaro vid gränserna.

Regeringen förutsätter att Tullverket fortsätter att arbeta med ständiga förbättringar i syfte att uppnå en mer träffsäker och därigenom effektiv kontrollverksamhet. I det arbetet är Riksrevisionens granskning ett viktigt underlag.

Regeringen följer i den löpande myndighetsdialogen och i Tullverkets årliga resultatredovisning till regeringen noga Tullverkets insatser för att öka kvaliteten i kontrollverksamheten. I det årliga regleringsbrevet pekas

smugglingen av vissa riskvaror ut som särskilt viktig att förhindra samtidigt som insatserna måste balanseras mot myndighetens ansvar inom samtliga risk- och restriktionsområden. Resultatet av kontrollverksamheten redovisas i myndighetens årsredovisning. Regeringen avser att i Tullverkets regleringsbrev för budgetåret 2020 återkomma till frågan.

Mot bakgrund av att antalet flygbolag som anslutit sig till det nya systemet för hantering av passageraruppgifter har ökat sedan maj 2018, att Polismyndigheten arbetar med rekrytering för att förstärka verksamheten vid PIU samt att vissa omständigheter ligger utanför svensk kontroll, bedömer regeringen att Polismyndigheten vidtar de åtgärder som myndigheten kan för att det nya systemet ska kunna nyttjas fullt ut. Regeringen för en löpande dialog med Polismyndigheten om utvecklingen och ser för närvarande ingen anledning att vidta ytterligare åtgärder.

Vidare har ett förslag om att ge Tullverket befogenhet att hålla kvar försändelser som kan antas innehålla vapen eller explosiva varor och att skärpa straffet för smuggling av vapen och explosiva varor remitteras t.o.m. den 31 oktober 2019. En skärpning av straffen för vapensmuggling skulle medföra att Tullverket kan använda hemliga tvångsmedel i större utsträckning.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

en granskningsrapport från riksrevisionen

Tullverkets kontroll

– en träffsäker verksamhet?

rir 2019:12



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

riksrevisionen

isbn 978-91-7086-519-0

rir 2019:12

omslagets originalfoto: andreas kindler

tryck: riksdagens internttryckeri, stockholm 2019

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-04-03

DNR: 3.1.1-2018-0170

RI R 2019: 12

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Tullverkets kontroll

– en träffsäker verksamhet?

Riksrevisionen har granskat huruvida Tullverket har utformat sin kontrollverksamhet på ett effektivt sätt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Tullverket.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Henrik Allansson har varit föredragande. Revisionsdirektör Krister Jensevik och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Henrik Allansson

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Tullverket

RIKSREVISIONEN

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	13
1 Inledning	17
1.1 Motiv till granskning	17
1.2 Syfte och avgränsningar	17
1.3 Bedömning av effektivitet	18
1.4 Metod och disposition	20
2 Tullverkets kontrollverksamhet	22
2.1 Tullverkets organisation och kontrollens beståndsdelar	22
2.2 Kontrollvolymen i handels- och transportflöden	25
2.3 Sammanfattning	31
3 Inriktning och värdet av kontroller	32
3.1 Kontrollverksamhetens uppdrag	32
3.2 Kunskapsläget om förekomsten av fel och brott	35
3.3 Konsekvenserna av olika typer fel och brott	40
3.4 Slutsatser	44
4 Träffsäkerhet	46
4.1 Kompetenscentrum för analys och underrättelse	46
4.2 Kommissionen för tung trafik	49
4.3 Operativ underrättelseverksamhet	51
4.4 Träffsäkerhet och underrättelsevolymen	54
4.5 Slutsatser	61
5 Verktyg	63
5.1 Underrättelseverksamhetens verktyg	63
5.2 Kontrollmöjligheter	65
5.3 System för uppföljning och planering	68
5.4 Slutsatser	70
6 Anpassningsförmåga	71
6.1 Snabba omvärldsförändringar	71
6.2 Förändrade och svårhanterade tillvägagångssätt	73
6.3 Slutsatser	75
7 Kontrollverksamhetens resurser och resursprioritering	77
7.1 Resursläget sätter ramarna	77
7.2 Styning och prioriteringar inom kontrollverksamheten	79
7.3 Uppföljningens betydelse för effektiva prioriteringar	82
7.4 Slutsatser	85
Referenslista	87
Bilaga 1. Optimering av resursinsatsen	91

Skr. 2019/20:35
Bilaga

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Tullverkets ska fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter samt övervaka att bestämmelserna om in- och utförsel av varor följs. De ska också förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Myndighetens kontrollverksamhet har en viktig roll i det arbetet.

Kontrollverksamheten möter en rad svårigheter. De trafik- och handelsflöden som ska övervakas blir allt större och många typer av varor har restriktioner av olika slag, allt från osäkra elprodukter till narkotika. Det ställer krav på prioriteringar mellan olika kontrollåtgärder och förutsätter en bred kompetens hos personalen.

Mot bakgrund av den viktiga samhällsfunktion som Tullverkets kontroller fyller och de svårigheter som myndigheten möter är det enligt Riksrevisionen motiverat att granska om kontrollverksamheten är utformad på ett effektivt sätt.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Tullverket i huvudsak har de byggstenar som krävs för att utforma kontrollverksamheten på ett effektivt sätt, men att det behövs åtgärder för att säkerställa att resurserna fördelas på det sätt som genererar största möjliga nytta. Åtgärder för att förbättra kontrollens verktyg och anpassningsförmåga skulle också kunna öka effektiviteten.

Riksrevisionen vill även påpeka att det finns information som tyder på att målen i Tullverkets regleringsbrev om att förhindra införseln av narkotika och vapen inte uppnås. Med tanke på den skada som dessa varor förorsakar vore det motiverat att undersöka vad som skulle krävas för att förhindra införseln i så hög utsträckning att tillgången minskar i samhället, något som inte varit möjligt att undersöka i granskningen.

Riksrevisionens bedömning grundas på nedanstående iakttagelser.

Bristande kunskap om förekomsten av fel och dess konsekvenser

Tullverket anger att kontrollens inriktning ska utgå från en bedömning av var de största riskerna finns. Riksrevisionen delar det synsättet och konstaterar att möjligheten att rikta kontrollen mot de fel och brott som medför störst negativa konsekvenser för samhället är en grundläggande förutsättning för effektivitet. Granskningen visar dock att Tullverkets kunskap om smugglings storlek i olika varu- och trafikflöden är relativt låg, särskilt gällande illegal införsel av vapen. Det pågår dock arbete med att öka kunskapen om skattefelet¹, vilket är positivt.

¹ Skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen för skatter och avgifter.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

Riksrevisionen noterar vidare att det strategiska underrättelsearbete som har till uppgift att bygga kunskap om olika riskområden har begränsad påverkan på inriktningen av kontrollverksamheten. Det beror bland annat på att det saknas en klar struktur för hur det strategiska underrättelsearbetet ska vara utformat och hur den information som tas fram ska användas.

Tullverket har delvis en bättre bild av konsekvenserna av olika fel och brott, till exempel finns det en metod för att beräkna samhällsnyttan av Tullverkets narkotikabeslag. Metoden har vissa svagheter, men Riksrevisionen ser positivt på att det görs försök att uppskatta nyttan som dessa beslag skapar. Det saknas dock motsvarande nyttoberäkningar för andra beslagstyper, såsom vapen och varor som bryter mot regler om produktsäkerhet och immaterialrätt.

Ett utvecklat underrättelsearbete kan förbättra träffsäkerheten

De flöden Tullverket övervakar är mycket stora i förhållande till antalet kontroller som kan genomföras. Förmågan att hitta kontrollobjekt som genererar stora debiteringar och beslag är därför central ur effektivitetssynpunkt. Tullverkets främsta verktyg för att åstadkomma detta är underrättelseverksamheten som bedrivs inom Kompetenscentrum för analys och underrättelse (KCAU).

Riksrevisionen konstaterar att arbetet inom KCAU är utspritt på en rad olika restriktionsområden, vilket begränsar utrymmet för metodutveckling och kraftsamling mot prioriterade risker. Att kraftsamling är en framgångsrik metod visar den underrättelseinsats som Tullverket kallar Kommissionen för tung trafik, och som skapade en kraftig ökning av narkotikabeslagen i lastbilsflödet under 2017. Kommissionen var en pilotverksamhet som låg utanför KCAU. När arbetet nu ska överföras till KCAU finns en risk att delar av framgångsfaktorerna försvinner, trots att det på ledningsnivå finns en tydlig ambition att undvika det.

Utformningen av underrättelser från KCAU skiljer sig beroende på om de till exempel ska resultera i tullrevision eller fysisk kontroll (kontroll av varor med mera som korsar gränsen). Den senare typen av underrättelser kallas kontrolluppslag och ligger till grund för cirka 3 procent av det totala antalet fysiska kontroller. Granskningen visar att 15 procent av kontrolluppslagen inte leder till kontroll, vilket beror på att de kan prioriteras bort av gränsskyddet om det till exempel saknas ledig personal. Det saknas möjlighet att säkerställa att de viktigaste uppslagen inte prioriteras bort.

Riksrevisionen noterar även att det saknas adekvat uppföljning för att kunna utvärdera resultatet av de underrättelser som KCAU levererar. Det är till exempel svårt att jämföra träffsäkerheten för underrättelsebaserade och egeninitierade kontroller och det redovisas inte vilken samhällsnytta kontrolluppslagen genererar. Detta gör det svårt att avgöra hur högt underrättelser bör prioriteras i respektive flöde.

God tillgång på verktyg, med vissa undantag

Tullverket har i huvudsak tillgång till de verktyg (regelverk, teknik, kompetens med mera) som behövs för att hantera prioriterade kontrollområden. Men det finns vissa saker som kan förbättras.

Det finns till att börja med behov av att öka användningen av system och metoder som kan analysera stora datormängder. Tullverket har tagit vissa steg i den riktningen, men mycket arbete kvarstår. Ett annat problem är att Tullverket, sedan ny EU-lagstiftning gällande passagerarinformation infördes den 1 augusti 2018, inte längre kan inhämta passagerarinformation från flygbolagen för att identifiera personer som smugglar narkotika och andra varor. Flygbolagen ska istället överföra dessa uppgifter till Polismyndigheten, som bearbetar uppgifterna digitalt och sedan levererar resultatet till Tullverket. Anslutningen av flygbolag till det nya systemet går dock långsammare än beräknat, vilket innebär att Tullverkets möjligheter att hitta misstänkta flygpasagerare har försämrats.

Det finns också åtgärder som skulle kunna förbättra gränsskyddets kontrollmöjligheter, exempelvis rörande kontroller på tågen över Öresund.

Kontrollverksamhetens anpassningsförmåga kan förstärkas

En effektivt utformad kontrollverksamhet kräver snabb anpassning efter nya smugglingsvägar, ändrade trafikflöden och andra förändringar. Vikten av en sådan förmåga kan exemplifieras med den felaktiga hanteringen av postförsändelser som åtgärdades först efter att den snabba ökningen av postförsändelser från Kina under 2017 gjort problemen allmänt kända.

En omvärldsförändring som däremot inte lett till några omfattande åtgärder är den ökade användningen av illegala skjutvapen. Beslagen av skjutvapen minskade i stället från 61 vapen 2017 till 41 vapen 2018. Tullverket har uppgett att det är svårt att utvärdera det här resultatet eftersom det är oklart hur stor införseln är. Mot bakgrund av skadan som illegala vapen orsakar i samhället menar Riksrevisionen att detta är otillfredsställande.

Riksrevisionen noterar också att det finns tillvägagångssätt som Tullverket har svårt att hantera. Ett exempel är strategin att dölja illegal införsel av alkohol i det legala flödet genom att göra många resor över gränsen med relativt små volymer. Motsvarande situation finns i postflödet där det stora antalet försändelser med små mängder illegala preparat är svåra att förhindra, bland annat till följd av antalet brottsutredningar som uppstår vid stora insatser i det här flödet.

Ett exempel på framgångsrikt arbete mot alkoholsmuggling är dock de insatser som Tullverket och andra myndigheter genomfört mot de så kallade spritbussarna (organiserade bussresor där inhyrda personer utgav sig vara ägare till alkohol som sedan såldes illegalt). Arbetet ledde till att smugglingsmetoden upphörde, vilket visar att kraftsamling kan vara en bra metod även inom kontrollverksamheten. Till

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

följd av de stora resursinsatser som krävs finns det få exempel på den här typen av insatser, men Riksrevisionen menar att det finns anledning att anta att ett ökat inslag av kraftsamlingar vore positivt ur effektivitetssynpunkt.

Bristande underlag försvårar resursprioritering och effektivisering

Den begränsade kunskapen om storleken på smuggling i olika flöden, och om vilken nytta som uppstår vid vissa beslagstyper, försämrar förutsättningarna att göra bra riskbedömningar. Nuvarande riskanalys sker på lokal nivå och baseras på kunskaper om lokala förhållanden. Detta, tillsammans med brister i utvärderingen av underrättelser, gör det svårt att säkerställa att resurserna inom kontrollverksamheten prioriteras på det sätt som genererar störst nytta.

Riksrevisionen konstaterar dock att många av byggstenarna som behövs för en bra resursprioritering finns (underrättelseverksamhet, uppföljning av träffsäkerhet, nyttoberäkningar med mera). Om Tullverket kan utveckla dessa finns det enligt Riksrevisionen goda förutsättningar för att öka effektiviteten.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser rekommenderar Riksrevisionen Tullverket att:

- öka kunskapen om storleken på den illegala införseln av varor, utveckla nyttoberäkningar för fler varutyper och tydliggöra rollen för det strategiska underrättelsearbetet
- förbättra möjligheterna att utvärdera resultatet av KCAU:s underrättelser samt se över verksamheten och dess uppdrag i syfte att förbättra förutsättningarna för metodutveckling och kraftsamling mot prioriterade områden
- vidta åtgärder för att säkerställa att särskilt prioriterade kontrolluppslag omhändertas
- utvärdera resultatet av arbetet gentemot skjutvapen och undersöka möjligheten att vidta åtgärder för att öka antalet beslag
- se över processen för riskbedömning och tillgången på uppföljningsinformation i syfte att säkerställa att kontrollen utvecklas och inriktas på det sätt som ger störst nytta.

Riksrevisionen rekommenderar även regeringen att:

- vidta åtgärder för att skynda på anslutningen av flygbolag till det nya systemet för hantering av passageraruppgifter samt undersöka om fler åtgärder kan vidtas för att förbättra gränsskyddets kontrollmöjligheter.

1 Inledning

Tullverket har ett brett uppdrag som inkluderar att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter samt övervaka att bestämmelserna om in- och utförsel av varor följs. Därutöver ska myndigheten bland annat förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Det här uppdraget kräver att myndigheten bedriver en omfattande kontrollverksamhet, vilken är föremålet för den här granskningen.

1.1 Motiv till granskning

Tullverkets kontrollverksamhet fyller en viktig samhällsfunktion genom att förhindra att illegala varor förs in i landet och genom att bidra till finansieringen av den offentliga sektorn. Det finns dock flera faktorer som försvårar arbetet, såsom de stora och ökande trafik- och handelsflöden som myndigheten ska övervaka.

Bestämmelserna om in- och utförsel innehåller en stor mängd varor som har olika restriktioner, allt från djur och osäkra elprodukter till vapen och narkotika. Detta medför att myndigheten måste prioritera mellan olika kontrollåtgärder samt upprätthålla en bred kompetens hos personalen.

Mot bakgrund av den viktiga samhällsfunktion som Tullverkets kontroller fyller, och de svårigheter som myndigheten möter, bedömer Riksrevisionen att det är motiverat att granska om resurserna inom kontrollverksamheten används på ett så effektivt sätt som möjligt.

1.2 Syfte och avgränsningar

Granskningens övergripande syfte är att undersöka om Tullverket har utformat sin kontrollverksamhet på ett effektivt sätt, det vill säga huruvida myndigheten sammantaget har utformat kontrollen på det sätt som ger största möjliga måluppfyllelse givet tilldelade resurser. Riksrevisionens syn på vad som kännetecknar en effektivt utformad kontrollverksamhet utvecklas ytterligare under rubriken "Operationalisering av begreppet effektivitet" nedan.

Inom Tullverkets kontrollverksamhet finns stora skillnader i tillvägagångssätt, bland annat beroende på om syftet är att säkerställa uppbörd eller motverka brottslighet. Granskningens ambition är att göra en bred översyn som inkluderar de olika kontrolltyperna. För att granskningens omfattning ska bli hanterbar krävs dock avgränsningar som exkluderar vissa angränsande frågor som kan ha implikationer för hur kontrollen bedrivs.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

Den 1 maj 2016 började en ny unionstullkodex tillämpas inom EU. Syftet är bland annat att standardisera och automatisera tullhanteringen, vilket beräknas vara färdigt tidigast 2025. Det nya regelverket kräver att Tullverket utvecklar nya IT-lösningar, vilket är förknippat med stora kostnader. De nya systemen implementeras stegvis och påverkar utformningen av kontrollen inom vissa områden. Eftersom det skulle kräva andra granskningsmetoder kommer dock utvecklingen av de nya systemen inte omfattas av granskningen.

När kontrollverksamheten genererar en misstanke om brott är det personal inom Tullverket som ansvarar för utredningen. Den brottsutredande verksamheten har nära koppling till kontrollen, men eftersom den använder andra arbetsmetoder och möter andra svårigheter kommer den inte ingå i granskningen. Ytterligare frågor som inte är föremål för granskning är Tullverkets hantering av tillstånd och arbetet med att kräva in tull och skatt från företag som inte betalat det Tullverket kräver (det vill säga arbetet för att uppbördsfelet ska bli så litet som möjligt).

1.3 Bedömning av effektivitet

I följande avsnitt presenteras de bedömningsnormer som granskningen tar sin utgångspunkt i samt de förutsättningar Riksrevisionen anser bör vara uppfyllda för att Tullverkets kontrollverksamhet ska kunna betraktas som effektiv. Mot bakgrund av detta har fyra revisionsfrågor utarbetats.

1.3.1 Bedömningsnormer

Genom att anta budgetpropositionen för 2019 har riksdagen ställt sig bakom att målen för Tullverket ska vara att på ett rättssäkert och kostnadseffektivt sätt ta in tullar, skatter och avgifter samt övervaka och kontrollera att reglerna om in- och utförsel efterlevs. Tullverket ska också informera om reglerna på området och förebygga och motverka brottslighet.² Motsvarande skrivningar finns även i förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket. Kontroll utgör således en central del av Tullverkets verksamhet.

All statlig verksamhet ska enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) eftersträva hög effektivitet och iakttä god hushållning. Mot bakgrund av målen för Tullverket gör Riksrevisionen tolkningen att kontrollverksamheten ska utformas på det sätt som innebär att målen nås med så låg resursanvändning som möjligt. I en situation där resurserna inte är tillräckliga för att nå målen fullt ut ska resurserna prioriteras så att största möjliga effekt eller nytta uppnås.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionens tullunion innebär att Tullverkets kontrollverksamhet i stor utsträckning påverkas av de gemensamma krav som ställs på europeiska tullmyndigheter. Kraven medför till exempel begränsade

² Prop. 2018/19:1, utgiftsområde 3.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

möjligheter att utföra kontroller vid gränser mellan EU-länder, och instruktioner om hur korrekt uppbörd vid unionens yttre gräns ska säkerställas. Dessa krav kan också påverka Tullverkets möjlighet att fördela sina resurser på ett effektivt, vilket i så fall kommer beaktas vid formulering av granskningens slutsatser.

1.3.2 Operationalisering av begreppet effektivitet

Som beskrevs ovan är kontrollverksamhetens uppdrag att bidra till Tullverkets övergripande mål att säkerställa en korrekt uppbörd och att restriktionerna för in- och utförsel efterlevs. Med tanke på de stora trafik- och varuflöden som passerar landets gränser är det i praktiken inte möjligt att förhindra all illegal införsel och skatteundandragande. Syftet med kontrollen blir i stället att minimera de problem som uppstår i samhället till följd av denna typ av brottslighet. Granskningen inriktas därför mot verksamhetens kostnadseffektivitet, det vill säga huruvida resurserna används på det sätt som ger största möjliga nytta för samhället.

Den nytta som Tullverkets kontroller skapar kan förenklat beskrivas som den samlade nytta som uppstår då felaktigheter och brott motverkas.³ Myndighetens resursinsats kan med andra ord optimeras om åtgärderna riktas mot de felaktigheter och brott som medför störst negativa konsekvenser för samhället, samtidigt som kostnaderna för att förhindra dessa tas i beaktande. Sambandet beskrivs mer detaljerat i bilaga 1.

Det här sättet att se på effektiviteten inom kontrollverksamheten är inte unikt. Ett liknande resonemang användes i den statliga utredning som tillsattes 1997 i syfte att analysera myndighetens organisation och dimensionering med anledning av EU-medlemskapet. Utredningen definierade hög effektivitet som en situation där det samhällsekonomiska värdet av beslagen i förhållande till resursinsatsen är högt. En effektiv uppbörd beskrevs som rätt uppbörd i rätt tid, till liten kostnad.⁴

Av ovanstående synsätt framgår att en förutsättning för att kunna fördela resurserna effektivt är att det finns kunskap om vilka fel och brott som medför störst konsekvenser och vilken nytta framgångsrika kontroller gentemot dessa därigenom genererar. Den här kunskapsuppbyggnaden kompliceras av att Tullverket arbetar gentemot många olika typer av fel och brott. Arbetet med att mäta nyttan försvåras även av att det i flera fall handlar om illegala marknader där effektkedjan från kontrollinsatsen till nyttan som uppstår i samhället kan vara svår att mäta.

Kostnaden för att förhindra olika typer av brott styrs i hög grad av kontrollernas träffsäkerhet. En hög träffsäkerhet innebär att färre resultatlösa kontroller

³ Observera att ordet "samhällsnytta" inte används här. Det begreppet används av Tullverket själva, men då med en lite annorlunda innebörd, vilket kommer att beskrivas i kapitel 2.

⁴ SOU 1998:18, *En gräns – en myndighet?*

TULLVERKET'S KONTROLL – EN TRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

genomförs och att effekten av ett givet antal kontroller ökar. Urval med god träffsäkerhet är således en central framgångsfaktor och därmed en förutsättning för att uppnå en effektiv kontroll. Inom Tullverket bedrivs underrättelsearbete som syftar till att öka träffsäkerheten inom kontrollen. Tillgången på tekniska hjälpmedel, IT-system, kompetens, regelverk och ändamålsenlig organisation kan också vara viktiga verktyg för att hålla nere kostnaderna.

Det bör avslutningsvis poängteras att Tullverkets kontroll sker på ett område som är i ständig förändring. Volymerna i olika transportflöden förändras, trafiken kan flyttas mellan olika hamnar och flygplatser. Därutöver försöker personer som ägnar sig åt brottslig verksamhet hela tiden hitta nya vägar och metoder för att transportera illegala varor och undanhålla tull. För att kontrollverksamheten ska fungera effektivt krävs därför att myndigheten har förmåga att identifiera den här typen av nya företeelser och skyndsamt anpassa kontrollen.

1.3.3 Revisionsfrågor

Baserat på det ovanstående resonemanget identifierar Riksrevisionen fyra förutsättningar för att Tullverkets kontrollverksamhet ska kunna utformas på ett effektivt sätt. Dessa förutsättningar har legat till grund för formuleringen av följande revisionsfrågor:

1. Har Tullverket metoder och underlag för att i tillräcklig utsträckning kunna mäta eller rangordna nyttan av att åtgärda olika typer av fel och brott?
2. Har Tullverket ett ändamålsenligt underrättelsearbete för att säkerställa att träffsäkerheten inom kontrollverksamheten blir så hög som möjligt?
3. Har Tullverket ändamålsenliga verktyg för att hantera de kontrollområden som bedöms vara prioriterade?
4. Är kontrollverksamheten utformad på ett sätt som gör det möjligt att anpassa och utveckla den efter förändrade omvärldsfaktorer?

Revisionsfrågorna uttrycker förutsättningar för att kunna uppnå en effektivt utformad kontrollverksamhet, men de är inte tillräckliga. För att säkerställa att verksamheten är effektivt utformad krävs även att dessa faktorer beaktas vid styrning och prioritering av resurser. Information om nytta och träffsäkerhet är till exempel avgörande underlag för att uppnå en optimal fördelning av resurser mellan olika delar av kontrollverksamheten. Detta har också beaktats i granskningen.

1.4 Metod och disposition

Grunden för granskningen utgörs av en genomgång av hur Tullverket arbetar med kontroll och hur styrning och uppföljning av verksamheten fungerar. Kartläggningen baseras på intervjuer med chefer och processägare för kontroll- och underrättelseverksamhetens olika delar. Totalt har 32 intervjuer genomförts.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Detta har kompletterats med besök i verksamheten. Sådana besök har genomförts på Arlanda flygplats, vid Öresundsbron och vid hamnar i Göteborg. Ett möte genomfördes även för att få information om tillgången på IT-verktyg inom underrättelseverksamheten.

En viktig del av empiriinsamlingen har varit att identifiera relevanta interna dokument och statistik som kan användas för att underbygga och komplettera informationen som framkommit under intervjuerna. Tullverket har en omfattande uppföljning och tillgången på verksamhetsstatistik är relativt god. Det finns således mätningar av träffsäkerhet, samhällsnytta, kontrollvolymerna med mera som har kunnat användas för att belysa revisionsfrågorna. Riksrevisionen har även tagit del av rapporter från Tullverkets internrevision.

Det ovanstående materialet har i relevanta fall kompletterats med underlag från aktörer med kunskap om brottsbekämpning och dess effekter i samhället. Bland dessa finns Brottsförebyggande rådet (Brå), Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) och Polismyndigheten.

1.4.1 Rapportens disposition

Rapporten inleds med ett bakgrundskapitel (kapitel 2) som beskriver Tullverkets organisation och de kontroller som myndigheten utför. I kapitlet förklaras även ett antal begrepp och förkortningar som används i rapporten. Därefter kommer följande fem kapitel:

Kapitel 3 inleds med en beskrivning av Tullverkets uppdrag, vilken syftar till att klargöra vilka typer av fel och brott som ligger inom myndighetens ansvarsområde. Detta följs av en beskrivning av vilken kunskap som finns om hur vanligt förekommande dessa fel och brott är samt vilka konsekvenser de medför, och därmed nyttan av att åtgärda dem.

Kapitel 4 beskriver Tullverkets arbete för att uppnå en så hög träffsäkerhet som möjligt, ett arbete som till största del kretsar kring den underrättelseverksamhet som bedrivs inom myndigheten.

Kapitel 5 handlar om huruvida Tullverket har ändamålsenliga verktyg för att hantera prioriterade kontrollområden.

Kapitel 6 behandlar den sista revisionsfrågan om möjligheten att anpassa och utveckla kontrollen efter förändrade omvärldsfaktorer.

Kapitel 7 ger en beskrivning av hur styrningen av kontrollverksamheten är uppbyggd och huruvida de iakttagelser som gjorts rörande de fyra revisionsfrågorna påverkar möjligheten att göra en optimal resursallokering.

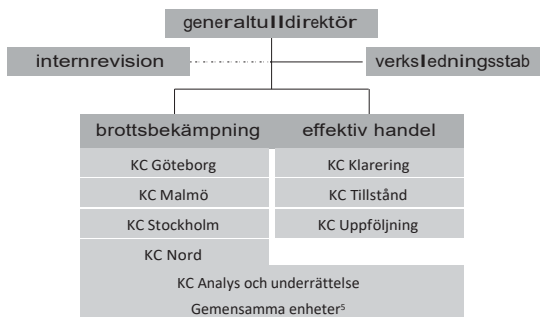
2 Tullverkets kontrollverksamhet

Inledningen av detta kapitel beskriver Tullverkets organisation och innebörden av begrepp och förkortningar som används inom myndigheten och i denna rapport. Den andra delen av kapitlet beskriver storleken på de flöden av deklarationer och trafik som Tullverket övervakar samt mängden kontroller som utförs.

2.1 Tullverkets organisation och kontrollens beståndsdelar

Tullverket kärnverksamhet delas in i två avdelningar: Brottsbekämpning (BB) och Effektiv handel (EH). Avdelningarna leds av var sin chef med strategiskt ansvar för ledning och styrning av verksamheten inom respektive avdelning som till stöd har fyra stabsenheter.⁵ Avdelningarna har även ett gemensamt kompetenscentrum (KC) som ansvarar för Tullverkets underrättelseverksamhet.⁶ Organisationen kan illustreras med följande figur.

Figur 1 Tullverkets organisation



Källa: Tullverket.

Avdelningen för brottsbekämpning är uppdelad på fyra KC som ansvarar för var sin geografisk del av Sverige. Inom dessa KC finns både tullkriminalenheter som ansvarar för brottsutredningar och gränsskyddsenheter som ansvarar för kontroll av varor som korsar gränsen. Den här typen av kontroller kallas inom Tullverket

⁵ Enheten för EU och internationell samordning, Enheten för nationell samordning, Enheten för planering och uppföljning och Enheten för verksamhetsutveckling.

⁶ Tullverket, 2018a.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

för ”fysiska kontroller”. Det är värt att poängtera att Tullverket inte utför personkontroller (säkerställa att den inresande har de identitetshandlingar och tillstånd som krävs). Den uppgiften ligger hos Polismyndigheten (Gränspolisén).⁷

Avdelningen EH ansvarar för att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter i syfte att säkerställa en korrekt uppbörd. Avdelningen ansvarar också för att bestämmelserna om in- och utförselrestriktioner följs när varor deklarerar eller anmäls på annat sätt till Tullverket. De tre KC som finns inom EH är inte geografiskt uppdelade, utan tjänstemännen hanterar ärenden från hela landet.⁸

Inom KC Klarering (KCK) sker den tullhantering som görs när en vara förs över EU:s gräns, det handlar bland annat om att säkerställa att korrekt tull, skatter och avgifter betalas och att särskilda införselrestriktioner efterlevs. (Sådana restriktioner finns till exempel för läkemedel, miljöfarligt avfall och utrotningshotade djur). Inom KC Tillstånd (KCT) tar Tullverket emot ansökningar och utfärdar tillstånd. KC Uppföljning (KCU) arbetar med kontroller för att i efterhand säkerställa att korrekt uppbörd skett (operatörsuppföljning).⁹

Den avdelningssammansatta underrättelseverksamheten inom KC Analys och underrättelse (KCAU) har till uppgift att tillgodose Tullverkets behov av underrättelsestöd på strategisk och operativ nivå. KCAU samverkar även med organisationer utanför myndigheten.¹⁰

2.1.1 Processtyrning

Utöver den ovan beskrivna organisationsstrukturen tillämpar Tullverket även processtyrning. Grunden för detta är ett beslut från 2013 med syftet att bland annat öka kvaliteten i handläggningen, skapa ett effektivare resursutnyttjande och arbeta mer enhetligt. Det sistnämnda gäller särskilt inom BB där det finns en geografisk uppdelning av verksamheten som styrs från fyra orter i landet.¹¹

Processorganisationen innehåller sex kärnprocesser, varav fyra berörs av granskningen: Analysera och selektera, Genomföra fysisk kontroll, Klarera varor och transportmedel och Följa upp operatör och ärende.

I processen Analysera och selektera bedrivs Tullverkets underrättelsearbete. Arbetet utförs huvudsakligen inom KCAU, men en del av processen finns även inom brottsbekämpningens fyra KC i form av exempelvis fysisk spaning och inhämtning av information.¹² I rapporten avser hänvisningar till Tullverkets

⁷ Tullverket, 2018a. Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-03-26.

⁸ Tullverket, 2018a.

⁹ E-post från Tullverket, 2018-03-14.

¹⁰ E-post från Tullverket, 2018-06-18.

¹¹ Tullverket, 2015a. Intervju vid Tullverket, 2018-03-15.

¹² E-post från Tullverket, 2019-02-21.

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

underrättelsearbete det arbete som utförs inom KCAU, eftersom det är där underrättelser till kontrollverksamheten skapas.

Processen Genomföra fysisk kontroll avser de kontroller av varor och transporter som gränsskyddsenheterna utför. Processen Klarera varor och transportmedel avser det arbete som sker inom KC Klarering. Processen Följa upp operatör och ärende omfattar de kontroller som operatörsuppföljningen genomför för att i efterhand säkerställa att korrekt tull, skatt och avgifter har betalats.

2.1.2 Resursutveckling

Efter beslutet att införa processtyrning skedde en gradvis implementering av det nya arbetssättet, vilket skett i olika takt inom olika processer. Mellan 2015 och 2016 skedde ett byte av redovisningssystem, varefter det är möjligt att följa tiden som läggs inom respektive process. I tabellen nedan presenteras antalet årsarbetskrafter för de kontrollrelaterade processer som omfattas av granskningen.

Tabell 1 Antal årsarbetskrafter för kontrollprocesserna

	2016	2017	2018
Analysera och selektera	130	141	130
Genomföra fysisk kontroll	211	216	211
Klarera varor och transportmedel	165	170	174
Följa upp operatör och ärende	47	54	66

Källa: Tullverket.

Tabellen visar att resurserna för de fyra processerna har legat på en relativt konstant nivå de senaste åren och under 2018 utgjorde de drygt 30 procent av det totala antalet årsarbetskrafter inom Tullverket. Det bör dock noteras att tabellen visar de årsarbetskrafter som kan kopplas direkt till processerna, antalet inkluderar inte tid för utbildning, IT-utveckling, laboratorieundersökningar och annan tid som har en mer indirekt koppling till processerna.

I Tullverkets årsredovisning används det bredare begreppet kärnverksamhet för att beskriva verksamheten som sker inom avdelningarna Brottsbekämpning och Effektiv handel. Som framgår av tabellen nedan har antalet årsarbetskrafter sjunkit sedan 2013, både för kärnverksamheten och för Tullverket som helhet.

Tabell 2 Antal årsarbetskrafter för kärnverksamheten

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kärnverksamheten	1 587	1 542	1 551	1 522	1 454	1 505
Hela Tullverket	1 910	1 872	1 884	1 863	1 803	1 865

Källa: Tullverket.

Tullverket beskriver i sitt budgetunderlag för 2018–2020 att utveckling och förvaltning av myndighetens IT-system upptar en allt större del av myndighetens budget, vilket har framtvingat nedprioriteringar av den operativa kärnverksamheten. Tullverket beskriver detta som ett stort problem och anger till exempel att myndigheten har en starkt begränsad nattäckning av personal i gränsskyddet. Det konstateras också att minskad personalstyrka ökar risken för att oseriösa aktörer utnyttjar platser där Tullverket inte finns för kriminell verksamhet samt att arbetet mot organiserad brottslighet blir lidande.¹³

De kostnader för IT-utveckling som omnämns i budgetunderlaget kan till stor del kopplas till EU:s nya tullkodex som innebär krav på en helt elektronisk tullhantering, vilket i sin tur kräver omfattande systemutveckling. Tullverket behöver också upprätthålla dubbla IT-system under övergångsperioden. Tanken var från början att EU-länderna skulle ha implementerat den nya tullkodexen 2020, något som nu bedöms kunna ske tidigast 2025.¹⁴ Tullverkets kostnader för IT-utveckling har ökat från 48 miljoner 2013 till 126 miljoner kronor 2018.¹⁵

Regeringen har hörsammat behovet av ökade resurser och tilldelade från och med 2018 medel för att förstärka kontrollverksamheten. Detta beskrivs i kapitel 7 där frågor om resursprioritering inom myndigheten behandlas.

2.2 Kontrollvolymen i handels- och transportflöden

I följande avsnitt görs en genomgång av olika kontrolltyper som Tullverket arbetar med, och som kommer att omnämnas i rapporten. För att möjliggöra en bedömning av mängden kontroller ges också inledningsvis en kortfattad beskrivning av storleken på vissa av de trafikflöden som Tullverket övervakar.

2.2.1 Trafikflöden

Tullverket konstaterar att de trafik- och handelsströmmar som myndigheten övervakar är stora och ökande. Som exempel kan nämnas att trafiken över Öresundsbron 2018 uppgick till 7 miljoner motorfordon och att antalet passagerare på utrikes flyg till och från Swedavias flygplatser 2018 uppgick till 28,5 miljoner, varav 2,7 miljoner från länder utanför Europa.¹⁶

När det gäller varutransporter anländer det varje dag cirka 1 500 containrar till Sverige. I post- och kurirflödet ankommer också stora volymer. Det saknas för

¹³ Tullverket, 2017a.

¹⁴ Tullverket, 2017a. Tullverket, 2019. Intervju vid Tullverket, 2018-03-15.

¹⁵ E-post från Tullverket, 2019-02-08.

¹⁶ Tullverket, 2019. Swedavia, 2018.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

närvarande statistik om antalet paket som anländer från utlandet via postflödet, men det anländer enligt Tullverket runt 75 000 kurirpaket per dag.¹⁷

De ökande volymerna kan illustreras med att antalet tulldeklARATIONER som Tullverket årligen hanterar har ökat med 36 procent från 2013 till 2018. Under 2018 inkom 7,7 miljoner deklarationer, varav cirka 90 procent automatklarerades, medan övriga 10 procent krävde någon form av manuell hantering. Det kan till exempel handla om deklarationer som lämnas in manuellt vid en klareringsexpedition och deklarationer som väljs ut för kontroll.¹⁸

2.2.2 Kontroller inom avdelningen Effektiv handel

Kontrollerna som utförs inom EH kan delas upp i initialkontroller och efterkontroller. Initialkontroller görs i samband med klareringen och kan i sin tur delas upp i två olika typer, klareringskontroll och dokumentkontroll. Vid klareringskontroll sker en avstämning av uppgifterna i en deklaration mot information som Tullverket har tillgängligt i olika system (det kan till exempel handla om att stämma av att företaget har rätt tillstånd för att föra in en viss typ av vara). Vid dokumentkontroll sker en avstämning av uppgifterna i deklarationen gentemot styrkande handlingar som Tullverket begär in från företaget.¹⁹

Ytterligare en form av initialkontroll är så kallade varuundersökningar. De genomförs i situationer där det finns behov av att undersöka om uppgifterna i deklarationen överensstämmer med de varor som finns i transporten. Den här typen av kontroll initieras av personal inom klareringen eller KCAU, men den klassas som en fysisk kontroll och utförs i huvudsak av gränsskyddets personal.²⁰

Tabell 3 Antal initialkontroller

	2014	2015	2016	2017	2018
Klareringskontroll	35 581	39 454	41 129	22 727	24 550
Dokumentkontroll	45 262	45 357	42 790	39 840	40 925
Varuundersökning	1 989	1 811	2 077	2 233	2 019

Källa: Tullverket.

Drygt 65 000 tulldeklarationer genomgick klarerings- och dokumentkontroller under 2018. Det är således en relativt låg andel av de deklarationer som inte automatklaras som blir föremål för kontroll. Nedgången av klareringskontroller

¹⁷ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08.

¹⁸ Tullverket, 2019. E-post från Tullverket, 2019-02-21. Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-13.

¹⁹ E-post från Tullverket, 2018-03-15.

²⁰ E-post från Tullverket, 2018-03-15. Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-13.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

2017 beror på att Tullverket genomförde en översyn av de spärrar som väljer ut deklARATIONER för kontroll (spärrar beskrivs i avsnitt 4.4.1).²¹

Efterkontroller genomförs inom operatörsuppföljningen och syftar till att i efterhand fastställa att korrekta tullar, skatter och avgifter har betalats. Främst två typer av efterkontroller, tullrevisioner och eftergranskningar, behandlas i granskningen.²² Vid tullrevisioner granskas räkenskaper och andra typer av handlingar på plats hos företaget. Eftergranskningar sker i situationer där Tullverket inte behöver åka ut till företaget, utan där det räcker med att begära in handlingar.²³

Tabell 4 Antal revisioner och eftergranskningar

	2016	2017	2018
Revision	117	119	115
Eftergranskning	186	172	156

Källa: Tullverket.

Resultatet av kontrollerna inom EH kan beskrivas genom att redovisa hur stora debiteringar som Tullverket har gjort till följd av dessa kontroller. Detta redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 5 Debiterat efter kontroller (tkr)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Initialkontroller	10 167	32 591	17 076	112 711	43 425	239 004
Tullrevisioner	83 207	34 726	23 508	44 873	45 374	731 380
Övriga efterkontroller	19 217	39 149	81 947	20 353	66 395	16 916

Källa: Tullverket.

Tabellen visar att det finns stora variationer mellan olika år. Detta beror på att enskilda fall kan omfatta stora belopp. Ett exempel är det höga beloppet för initialkontroller under 2016 då två debiteringar rörande punktskatter tillsammans uppgick till 94,5 miljoner kronor. Under 2018 gjordes fyra stora debiteringar av tull och punktskatter inom initialkontrollen som tillsammans uppgick till 220 miljoner kronor samt en tullrevision som medförde debitering av punktskatter på drygt 690 miljoner kronor. Detta kan sättas i relation till Tullverkets totala debiterade uppbörd under 2018 som låg på 8,3 miljarder kronor.²⁴

²¹ Tullverket, 2018c.

²² Andra typer av efterkontroller är t.ex. kontroller av ursprungsintyg och övervakning av tillstånd.

²³ E-post från Tullverket, 2018-03-15.

²⁴ E-post från Tullverket, 2018-11-20. Tullverket, 2019.

2.2.3 Kontroller inom avdelningen Brottsbekämpning

Som beskrevs tidigare genomför gränsskyddet så kallade fysiska kontroller. De vanligaste typerna av fysiska kontroller redovisas i nedanstående tabell.

Tabell 6 Antal fysiska kontroller

	2016	2017	2018
Kontroll av resande	26 326	23 979	18 952
Kontroll av transportmedel	21 576	25 993	21 299
Kontroll av post, kurir- och fraktgods	17 641	15 945	14 853
Punktskattekontroll	4 522	3 514	2 935

Källa: Tullverket.

Kontroll av resande sker både vid inresa- och vid utresa från landet och kan omfatta både genomsökning av bagage och kroppsvisitation. År 2018 utgjordes drygt 70 procent av dessa kontroller av resande med flyg. Kontroll av transportmedel avser främst kontroller av lastbilar och personbilar och kan inkludera transportmedlet, godset och passagerarna. Med kontroller i post- och kurirflödet avses försändelser som hanteras av både PostNord och kurirföretag (till exempel DHL). Antalet kontroller gick ner 2018, vilket i årsredovisningen förklaras med att ett pågående rekryteringsarbete krävt mycket lärartid och handledning samt att stora beslag medfört att resurser behövt överföras till tullkriminalenheterna.²⁵

Punktskattekontroller sker med stöd av lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. Lagen ger Tullverket möjlighet att kontrollera om transporten av punktskattepliktiga varor sker under korrekta former, även om transporten sker inne i landet. Om fel påträffas vid en kontroll kan de punktskattepliktiga varorna (till exempel alkohol) omhändertas i väntan på att skattskyldigheten utreds. Vad som sedan händer med varorna beror på resultatet av utredningen: de kan återlämnas eller förverkas.²⁶

När Tullverket utför andra typer av fysiska kontroller görs det med stöd av tullagen (2016:253)²⁷ eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). Om till exempel insmugglad alkohol hittas vid en kontroll av transportmedel kan Tullverket beslagta den med stöd av lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Punktskattepliktiga varor kan med andra ord både omhändertas och beslagtas av Tullverket, beroende på vilken lagstiftning som utgör grund för den utförda

²⁵ Tullverket, 2019.

²⁶ Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

²⁷ 4 kap. 18 och 22 §§.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

kontrollen. Omhändertagen alkohol kan även beslagas om utredningen visar att det handlar om ett smugglingsbrott.²⁸

Vid fysiska kontroller beslagtas och omhändertas en mängd olika typer av varor, och det är därför svårt att ge en samlad bild av kontrollernas resultat. Redovisningen måste i stället delas upp på olika typer av varuslag. För narkotika och dopningsmedel använder Tullverket samhällsnytta som ett samlat resultatmätt på hur stor nytta myndigheten har genererat genom sina beslag (beräkningarnas utformning presenteras i avsnitt 3.3). Utvecklingen av samhällsnyttan ser ut på följandesätt.

Tabell 7 Samhällsnytta narkotika och dopningsmedel

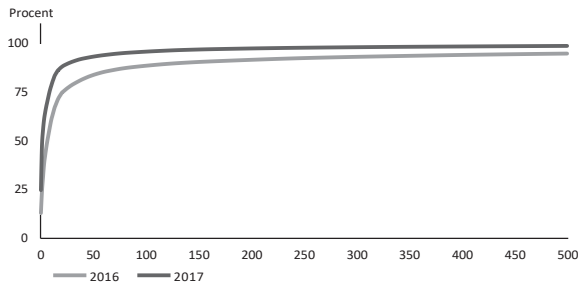
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Samhällsnytta (mnkr)	1 481	1 211	1 057	1 456	3 001	2 655

Källa: Tullverket.

Som framgår av tabellen finns en viss variation mellan åren, följt av en stor ökning 2017. Detta beror på en insats för att hitta narkotika i lastbilar som kallades Kommissionen för tung trafik och som beskrivs i avsnitt 4.2.

Enskilda beslag kan stå för en hög andel av den totalt uppskattade samhällsnyttan. För att belysa detta har Tullverket, på uppdrag av Riksrevisionen, sammanställt samhällsnyttan för samtliga beslag (en kontroll kan generera flera beslag, och för 2017 handlar det om drygt 6 000 beslag). Dessa har sorterats i storleksordning och i nedanstående diagram visas andelen av den totala samhällsnyttan som de 500 största beslagen utgjort.

Diagram 1 Akkumulerad samhällsnytta för Tullverkets 500 största beslag



Källa: Tullverket.

²⁸ Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

Diagrammet visar att mönstret för 2016 och 2017 överensstämmer väl och Tullverket uppskattar att även 2018 kommer se ut på samma sätt.²⁹ År 2017 stod de 30 största beslagen för 90 procent av den totala samhällsnyttan.

Samhällsnytta kan även beräknas för alkohol och tobak, vilket beskrivs i avsnitt 3.3. I årsredovisningen redovisas i stället beslagtagna volymer, vilket också görs i nedanstående tabell.

Tabell 8 Beslagtagna mängder alkohol och tobak

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sprit (tusen liter)	75,0	68,1	70,5	80,3	89,3	31,7
Starköl (tusen liter)	338,4	428,9	368,8	439,7	329,0	210,2
Vin (tusen liter)	43,2	57,6	45,0	65,2	35,1	34,4
Cigaretter (miljoner stycken)	22,1	46,8	25,5	18,5	28,3	24,0

Källa: Tullverket.

Nedgången i beslagsmängden 2018 beror enligt Tullverket främst på att ett stort antal grova brott har belastat utredningsresurserna inom tullkriminalenheterna, vilket medfört att myndigheten tillfälligt fått avbryta sin STÖRA-verksamhet. Detta är ett arbetssätt där Tullverket tillsammans med andra myndigheter genomför kontroller som är riktade mot smuggling av punktskattepliktiga varor.³⁰

Utöver beslagen i ovanstående tabell tillkommer omhändertagen alkohol och tobak. Under 2018 handlade det om drygt 14 000 liter sprit och alkoholisk, 26 000 liter vin och cider och 1,3 miljoner cigaretter.³¹

Ytterligare ett prioriterat område för Tullverket är vapen, som kan delas upp i skjutvapen och andra vapen (knivar, explosiva varor, ammunition med mera). I nedanstående tabell framgår att antalet beslagtagna skjutvapen har legat på en relativt konstant nivå under de senaste åren, med en nedgång 2018.

Tabell 9 Antal beslagtagna vapen

	2015	2016	2017	2018
Skjutvapen	61	53	61	41
Andra vapen	7 283	14 365	32 680	35 517

Källa: Tullverket.

²⁹ E-post från Tullverket, 2018-12-17.

³⁰ Tullverket, 2019.

³¹ Tullverket, 2019.

2.3 Sammanfattning

I kapitlet har det framkommit hur Tullverket organiserat sin verksamhet och vilka kontroller som genomförs för att hantera myndighetens uppdrag. Den bakgrundskaraktär kapitlet har innebär att Riksrevisionen inte drar några slutsatser om det som har presenterats. Däremot finns det vissa fakta som läsaren bör ta med sig inför den resterande delen av rapporten.

Det bör till att börja med noteras att Tullverket har ett brett uppdrag, vilket har medfört en organisation som består av många olika delar och en verksamhet som är utspridd över landet. Att säkerställa att dessa delar samverkar med varandra på rätt sätt och att arbetet bedrivs enhetligt är således en svår uppgift. Tullverkets val att införa processtyrning kan dels ses som en reaktion på detta och dels ses som ett sätt att hitta vägar för att öka effektiviteten i verksamheten.

I kapitlet framgick även att Tullverket har ett ansträngt resursläge. De tillgängliga resurserna för kontroll har gått ner samtidigt som volymerna i de flöden som myndigheten övervakar stiger. Tullverket har i sina budgetunderlag varit tydliga med att det här är en problematisk utveckling som påverkar antalet genomförda kontroller. Den ansträngda resursnivån och en kontrollverksamhet bestående av många olika delar ställer stora krav på en välgrundad resursprioritering, något som Riksrevisionen kommer återkomma till i kapitel 7.

Avslutningsvis kan även konstateras att antalet kontroller som utförs är mycket lågt i förhållande till de stora flöden som ska övervakas. Detta ställer krav på väl fungerande metoder för att hitta de kontrollobjekt som genererar störst nytta. Detta är frågor som kommer behandlas i kommande kapitel.

3 Inriktning och värdet av kontroller

I granskningens bedömningsgrund visades att kontrollverksamheten kan optimeras om den inriktas mot de fel och brott som medför störst konsekvenser för samhället, samtidigt som kostnaderna för att förhindra dessa beaktas. I kapitlet görs en genomgång av hur Tullverkets kunskaper om dessa konsekvenser ser ut. Kapitlet inleds emellertid med en genomgång av kontrollverksamhetens uppdrag eftersom det i regeringens styrning finns krav på hur kontrollen ska inriktas. Det kan även uppstå målkonflikter till följd av de krav som EU ställer.

Genomgången i detta kapitel utgör underlag för att kunna besvara den första revisionsfrågan, det vill säga om Tullverket har metoder och underlag för att i tillräcklig utsträckning kunna rangordna nyttan med att åtgärda olika typer av fel och brott.

3.1 Kontrollverksamhetens uppdrag

Länderna inom EU har egna nationella rättssystem men är bundna att följa de lagar som stiftas inom unionen. När det gäller handelspolitik är EU:s inflytande särskilt stort och lagstiftningen sker helt på EU-nivå.³² Av uppbörden inom tullområdet går 80 procent till den EU-gemensamma budgeten. Den del av kontrollverksamheten som omfattar handel och uppbörd påverkas därför i stor utsträckning av de regler som beslutas inom EU.³³ Den brottsbekämpande delen styrs i högre utsträckning av nationella mål och nationell lagstiftning.³⁴

Vid kontroller av varor är det av stor betydelse vilken typ av gränspassage det handlar om. Om varorna passerar en yttre gräns i EU ska alla varor deklarerats och då finns stor frihet att genomföra kontroller, det går till exempel att genomföra slumpkontroller. Vid gränspassager inom EU är det i stället principen om fri rörlighet som utgör grund. Då får kontroller endast genomföras mot vissa typer av varor som anses hota säkerheten, till exempel vapen och narkotika.³⁵ Ett exempel på de begränsningar detta innebär är att Tullverket bara får kontrollera läkemedel om de är narkotikaklassade och att kontroller inte kan riktas mot stöldgods.³⁶ Tullverkets kontrollmandat diskuteras vidare i avsnitt 5.2.

³² Tullverket, 2018c.

³³ Intervju vid Tullverket, 2018-03-15. Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-03-26.

³⁴ Till exempel lagen (2000:1225) om straff för smuggling och lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

³⁵ Detta regleras i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

³⁶ Intervju vid Tullverket, 2018-03-15.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Medlemsländernas tulluppbörd är en viktig del av EU:s budget, och uppbördsprocessen kontrolleras därför noggrant av EU-kommissionen och Europeiska revisionsrätten. De krav som dessa instanser ställer på kontrollverksamheten påverkar i viss utsträckning hur Tullverket bedriver sitt arbete. Det kan till exempel handla om huruvida en viss typ av kontroll kan bedrivas med hänsyn till risk och väsentlighet eller inte.³⁷

Under 2015 genomförde EU-kommissionen en granskning av Tullverkets kontroller av styrkande handlingar vid import av varor som kräver ursprungsintyg. Tullverket hade fram till och med denna tidpunkt hanterat kontrollerna med hänsyn till den risk som myndigheten ansåg fanns. EU-kommissionen menade att regelverket inte lämnade något utrymme för en sådan bedömning, varför Tullverket ålades att genomföra kontroller av samtliga ärenden retroaktivt. Det här arbetet har varit tidskrävande och resulterat i låg efterdebitering. Arbetet har således utgjort ett ineffektivt resursutnyttjande, eftersom motsvarande resurser hade kunnat generera en högre debitering om de använts till andra typer av kontroller.³⁸

3.1.1 Den nationella inriktningen av kontrollverksamheten

Tullverkets grundläggande uppgifter fastställs i förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket. Där framgår att myndigheten ska övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs. Myndigheten har också till uppgift att förebygga och motverka brottslighet samt bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet. Tjänstemän vid Finansdepartementet menar att uppgiften ”övervaka trafiken”, i detta sammanhang, ska tolkas som att Tullverket förväntas ha en övergripande bild av hur införseln av restriktionsvaror ser ut, eftersom detta behövs för att göra riskbedömningar och planera kontrollverksamheten.³⁹

I Tullverkets regleringsbrev styrs inriktningen av kontrollverksamheten ytterligare. Där framgår att den särskilt ska inriktas mot att förhindra smuggling av narkotika och vapen samt förhindra storskalig eller frekvent införsel av alkohol och tobak. Samtidigt framhålls att denna inriktning måste balanseras mot det ansvar som myndigheten har för andra risk- och restriktionsområden.⁴⁰ Tjänstemän vid Finansdepartementet menar att detta ska tolkas som att någon typ av kontroll måste bedrivas mot alla områden.⁴¹ När det gäller uppbörd anges i

³⁷ Intervju vid Tullverket, 2018-03-15. Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-03-26.

³⁸ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-03-26. Intervju vid Tullverket, 2018-11-08. E-post nr 3 från Tullverket, 2018-12-07.

³⁹ Intervju vid Finansdepartementet, 2018-12-14.

⁴⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Tullverket.

⁴¹ Intervju vid Finansdepartementet, 2018-12-14.

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

regleringsbrevet att verksamheten syftar till att göra skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen för skatter och avgifter, det så kallade skattefelet, så litet som möjligt.⁴²

I regleringsbrevet anges också att Tullverket ska bedöma skattefelets storlek och i vilken grad det har förändrats. Värt att notera är att motsvarande bedömning av mörkertalet inte krävs för restriktionsvaror så som narkotika och vapen.⁴³

I syfte att förbättra folkhälsan, minska bruket av tobak och alkohol och sträva efter ett samhälle som är fritt från narkotika och doping, har regeringen tagit fram en samlad strategi kallad ANDT-strategin som även antagits av riksdagen.⁴⁴ Strategin innehåller flera långsiktiga mål som Tullverkets kontrollverksamhet har möjlighet att bidra till, såsom att minska tillgången på narkotika, dopningsmedel, alkohol och tobak i samhället. Ytterligare ett exempel är målet att antalet barn och unga som börjar använda narkotika och dopningsmedel, eller debuterar tidigt med alkohol och tobak, successivt skaminska.⁴⁵

3.1.2 Tullverkets tolkning av uppgiften och deras kontrollstrategi

I sin verksamhetsplanering utgår Tullverket från de uppgifter som tilldelats i instruktionen och regleringsbrevet. Där framgår även att myndigheten ska utgå från bedömningar av risk och väsentlighet när den löser sitt övervaknings- och kontrolluppdrag så att resurserna kan prioriteras till de områden där de bedöms ge störst effekt.⁴⁶

Som ett stöd för planeringen av kontrollverksamheten har Tullverket utarbetat en kontrollstrategi. Den kan illustreras med en pyramid där grunden består av en grupp aktörer som vill följa reglerna och som ofta klarar av att göra det. I gruppen förekommer det aktörer som inte har tillräckligt med kunskap för att kunna följa reglerna, vilket bemöts med förebyggande insatser såsom god service, information och utbildning. I mitten av pyramiden finns en grupp aktörer som är ovilliga att följa reglerna, men som går att påverka så att de börjar följa reglerna. Arbetet med den gruppen består i första hand av kontroller, men det finns ett visst utrymme för förebyggande insatser. Toppen av pyramiden består av de som inte vill följa reglerna och som är svåra att påverka. Mot denna grupp handlar arbetet om att genomföra kontroller och att bekämpa brott.⁴⁷

⁴² Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Tullverket.

⁴³ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Tullverket.

⁴⁴ Prop. 2010/11:47 och bet. 2010/11:SoU8.

⁴⁵ Skr. 2015/16:86.

⁴⁶ Tullverket, 2017b, s. 28 och s. 34.

⁴⁷ Tullverket, 2012.

Den del av kontrollverksamheten som inriktas mot att minimera skattefelet arbetar med både förebyggande åtgärder och kontroller. Tullverket menar att det finns mycket att vinna på åtgärder som kan få så många aktörer som möjligt att tillhöra den nedersta delen av pyramiden.⁴⁸ Inom den brottsbekämpande delen finns en tydligare inriktning mot aktörerna i toppen av pyramiden.

Tullverket menar att avvägningen av resurser mellan de särskilt utpekade risk- och restriktionsområdena och övriga områden är en svår fråga. Det finns ett krav på att alla områden ska beaktas, men det specificeras inte i vilken omfattning. Genom begränsade insatser inom mindre betydande risk- och restriktionsområden anser myndigheten att uppdraget är uppfyllt. Störst fokus läggs på att säkerställa att uppbörden blir korrekt och på att kontrollera de särskilt utpekade risk- och restriktionsområdena. Därtill har Tullverket före 2019 haft en uttalad inriktning att ge narkotika högsta prioritet i den kontrollerande verksamheten.⁴⁹ Myndigheten uppfattar även att den har till uppgift att bidra till att målen inom ANDT-strategin uppnås. En viktig uppgift är således att bidra till att minska tillgången på narkotika i samhället.⁵⁰

3.2 Kunskapsläget om förekomsten av fel och brott

Förekomsten av olika typer av fel och brott är nära sammankopplad med frågan om risk. För att vara säker på att kontrollverksamheten inriktas mot de mest väsentliga riskerna behöver Tullverket besitta kunskap om vilka fel och brott som förekommer och hur vanligt förekommande de är. Riksrevisionen har identifierat tre aktiviteter som utgör kärnan i denna kunskapsuppbyggnad: strategiskt underrättelsearbete, mätning av skattefelet och undersökningar på fältet. Dessa aktiviteter kommer beskrivas i detta avsnitt.

3.2.1 Det strategiska underrättelsearbetet

I Tullverkets underrättelsemodell delas underrättelsearbetet upp i en strategisk del och en operativ del. Tanken med det strategiska arbetet är att stödja myndighetens övergripande arbete med att utveckla mål, policy, inriktning och prioriteringar. Till skillnad från den operativa underrättelseverksamheten, som kommer att beskrivas i avsnitt 4.3, har det strategiska arbetet ett mer långsiktigt och övergripande fokus på myndighetens samlade verksamhet.⁵¹

Det strategiska underrättelsearbetet bedrivs av KCAU:s nationella analysgrupp (NAG) som består av 4 personer. Gruppen har bland annat till uppgift att ta fram kunskap om ett antal riskområden som sammanställs i en strategisk lägesbild.

⁴⁸ Intervju vid Tullverket, 2018-11-08.

⁴⁹ E-post nr 2 från Tullverket, 2019-03-27.

⁵⁰ Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

⁵¹ Tullverket, 2015b, s. 8.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

Detta arbete handlar om att på ett övergripande sätt beskriva utvecklingen för smugglingen av tobak, vapen och ett antal narkotikaklassade preparat. Lägesbilden baseras bland annat på uppgifter om beslag, information från internationella kontakter och uppgifter i Tullverkets underrättelsedatabas. Gruppen tar även fram produkter som beskriver underrättelseläget inför planeringen av gränsskyddets kontrollinsatser.⁵²

När underrättelseverksamheten omorganiserades 2015 var en bärande tanke att samordning och kunskapsuppbyggnad inom ett antal riskområden skulle stärkas. Tidigare var kunskapen om till exempel om olika typer av narkotika utspridd i olika delar av Tullverket. För att stärka underrättelseläget på den strategiska nivån startades omkring 30 uppdrag som sysselsatte 15 personer. De lägesbilder som byggdes upp presenterades i tertialredovisningar och i andra interna rapporter.⁵³

Eftersom den operativa delen av KCAU fortfarande var under uppbyggnad blev det ett relativt stort fokus på de strategiska produkterna, vilket i sin tur ledde till att avdelningsledningen ansåg att det blivit för stor tyngdpunkt på det strategiska arbetet. Därför beslutades att inriktningen på underrättelseproduktionen skulle vara 20 procent arbete mot strategiska produkter och 80 procent arbete mot operativa produkter. Beslutet underbyggdes dock inte med någon analys av resursläget. En uppskattning som KCAU gör i dag är att nivån då låg på omkring 10 procent strategiskt underrättelsearbete och att den i dag ligger på omkring 5 procent.⁵⁴ I dag används huvuddelen av denna tid till att ta fram den strategiska lägesbilden, en av få produkter som tas fram kontinuerligt inom NAG.

Företrädare för den strategiska analysgruppen menar att det varit svårt att få gehör för det strategiska underrättelsearbetet. Tullverkets ledning har, enligt dessa företrädare, ofta tenderat att likställa den strategiska verksamheten med de produkter som de tar fram (det vill säga olika typer av lägesbilder), men utan att alltid se nyttan med dessa produkter. Ett exempel är att den strategiska lägesbilden numera bara används inom den operativa delen av KCAU. Cheferna inom kontrollverksamheten har inte efterfrågat produkten på senare tid.⁵⁵

Den här situationen bekräftas delvis av processägaren för Analysera och selektera som menar att frågan om hur verksamheten kan inriktas med hjälp av underrättelser har diskuterats under ett flertal år och att erfarenheten är att detta är svårt. Han menar vidare att myndigheten i dag inte lever upp till tankarna i

⁵² Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-24.

⁵³ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-24.

⁵⁴ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-24. Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-11-15. Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

⁵⁵ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-24. Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-11-15.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

underrättelsemodellen eftersom inriktningen och planeringen av kontrollverksamheten inte utgår från en övergripande bild av underrättelseläget.⁵⁶

Avdelningschefen för BB beskriver att det generellt sett har varit svårt att hitta formerna för hur samspelet mellan underrättelse- och kontrollverksamheten ska se ut. En viktig del är att få utbytet av information att fungera. Därför deltar chefen för KCAU i ledningsgrupperna för BB och EH. Enhetscheferna inom KCAU är också med på operativa ledningsgruppsmöten inom respektive gränsskydd. Detta anses vara viktigt för att KCAU ska kunna bedriva den verksamhet som kontrollverksamheten har behov av.⁵⁷

Kunskapsläget om de särskilt utpekade riskområdena

I dag saknas kunskap om hur stora volymer narkotika som kommer in i landet. För att skapa sig en bild av läget följer NAG narkotikamarknadens utveckling och de beslag som görs i Sverige och utomlands. Deras syn är att det generellt finns en ökande efterfrågan på narkotika i samhället och att de aktörer som tillhandahåller narkotikan klarar av att tillgodose den efterfrågan.

Eftersom narkotikasmugglingens omfattning är svårbedömd är det också svårt att bedöma hur hög andel av den totala införseln som myndigheten tar i beslag. Trots flera stora beslag har myndigheten hittills inte kunnat notera några prisökningar på marknaden. Företrädare för NAG menar att det sannolikt kommer ersättningspartier ganska fort, men det finns också preparat där utbudet är mer sårbart.⁵⁸

Den bild som beskrivs av NAG överensstämmer till stora delar med den som rapporteras av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). Varje år sammanställer CAN statistik om gatu- och grossistpriser för ett antal narkotiska preparat. Priserna har fallit kraftigt⁵⁹ under de senaste 30 åren, men huvuddelen av prisnedgången inträffade i början av perioden. Under de senaste 5 åren har priserna varit relativt stabila, men på en historiskt sett låg nivå.⁶⁰

Polismyndigheten och Tullverket menar att narkotika ingår som en del i de kriminella nätverkens multikriminalitet och att den ofta utgör basen för den illegala verksamheten. Cannabis bedöms omsätta mest pengar och utgör en viktig inkomstkälla för de kriminella aktörer som finns i utsatta områden.⁶¹

⁵⁶ Intervju vid Tullverket, 2018-06-08.

⁵⁷ Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

⁵⁸ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-11-15.

⁵⁹ Priserna har gått ner omkring 50 procent för hasch, kokain, marijuana, heroin och amfetamin.

⁶⁰ Guttormsson o Zetterqvist, 2017.

⁶¹ Guttormsson o Zetterqvist, 2017. Polismyndigheten och Tullverket, 2016. Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, 2017, s. 9.

TULLVERKET'S KONTROLL – EN TRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

När det gäller inflödet av illegala vapen menar företrädare för NAG att det finns en stor skillnad jämfört med narkotika. Vapen är inte en förbrukningsvara och därför kommer det sannolikt inte in lika många försändelser av vapen i landet. Samtidigt är det väl känt att det finns en stor internationell marknad för illegala vapen. Den slutsats som NAG drar är att det förekommer smuggling av vapen och att det sker frekvent, men att det är svårt att bedöma omfattningen.⁶²

I den strategiska lägesbilden som NAG tar fram finns inga uppgifter om smugglingen av alkohol. Kunskapsläget inom NAG avseende smuggling och distributionen av illegal alkohol är begränsad.⁶³ Den bild som framkom i granskningen i samband med olika besök hos gränsskyddet var emellertid att det pågår en tämligen omfattande smuggling. Denna situation bekräftades även av chefer och processledare inom kontrollverksamheten.⁶⁴

3.2.2 Arbetet med att undersöka skattefelet

På uppdrag av Tullverket har Statistiska centralbyrån (SCB) gjort en utredning av möjligheterna att mäta skattefelet med hjälp av statistiska metoder. Mörkertalet i importen kan delas in i två delar, dels varor som överhuvudtaget inte deklarerats, dels varor som deklarerats men där det förekommer fel. Den senare delen kan undersökas med hjälp av statistiska metoder, vilket Tullverket också gör. För den del som är helt odeklarerad går det däremot inte att avgränsa något utfallsrum. Det går med andra ord inte att med säkerhet veta hur många och vilka aktörer som importerar utan att deklarerar. Följaktligen saknas möjlighet att fastställa mörkertalets storlek med statistiska metoder, varför undersökningen måste baseras på andra angreppssätt.⁶⁵

För att undersöka förekomsten av fel i tulldeklARATIONER genomförs årligen en kvalitetsmätning av de uppgifter som lämnas in till Tullverket. I undersökningen kontrolleras cirka 1 200 slumpmässigt utvalda importdeklARATIONER. De vanligaste felen som identifieras är att fel varukod eller statistiskt värde används. Det senare kan handla om att felaktiga uppgifter om vikt eller volym angetts.⁶⁶ I 2017 års kvalitetsmätning medförde 2 procent av kontrollerna en efterdebitering. Det sammanlagda värdet på efterdebiteringen var 93 000 kronor och huvuddelen (99 procent) avsåg tull. För 2018 blev efterdebiteringen 234 000 kronor och bestod endast av tull.⁶⁷ Kvalitetsmätningen används för att skatta andelen korrekt debiterad uppbörd för alla importdeklARATIONER. Under de senaste tre åren har

⁶² Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-11-15.

⁶³ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-11-15.

⁶⁴ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-04. Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

⁶⁵ Tullverket, 2016a. Statistiska centralbyrån, 2016.

⁶⁶ Tullverket, 2018c. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-09-13.

⁶⁷ E-post nr 3 från Tullverket, 2018-12-07. E-post nr 1 från Tullverket, 2019-03-27.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

andelen uppskattats till i genomsnitt 98 procent.⁶⁸ Sett till hela tulluppbörden motsvarar 2 procent ett uppbördsbortfall på omkring 140 miljoner kronor.

För att undersöka förekomsten av import som inte tas upp i tulldeklarationer genomförs fem stycken slumpkontroller per år. Tullrevisorerna följer fem företag under ett års tid. Stickprovet är mycket litet och normalt hittas inga odeklarerade varor. Däremot upptäcker revisorerna ibland mindre fel i den deklarerade varuimporten på motsvarande sätt som i kvalitetsmätningen.⁶⁹

Under 2016 genomförde Tullverket ett utvecklingsarbete med SCB för att hitta ett nytt sätt att undersöka mörkertalet i importen. SCB samlar in statistik om handeln inom EU och har därigenom möjlighet att uppskatta det fel som finns i inrapporteringen från företag. Genom att anta att detta fel kan användas för att även beräkna mörkertalet i handeln med länder utanför EU kunde en ny modell utformas. Myndigheterna framhåller att beräkningen inte bygger på någon statistisk säkerställd metod och att metoden har flera svagheter. Trots de osäkerheter som finns kan beräkningen ändå fylla en funktion när frågan om tullfelets storlek ska belysas. Begreppet tullfel används när beräkningen endast avser tullavgifter. Modellen uppskattar tullfelet för 2018 till omkring 112 miljoner kronor per år, vilket motsvarar 2 procent av uppbörden för tullmedel.⁷⁰

Vid en jämförelse mellan de ovan uppskattade mörkertalen och de debiteringar som görs vid initial- och efterkontroller uppgår beloppen till ungefär samma storleksordning. Under de senaste tre åren har debiteringen avseende tull efter dessa typer kontroller i genomsnitt uppgått till 98 miljoner kronor.⁷¹ Om uppskattningarna av mörkertalet är korrekta skulle kontrollverksamhet således reducera tullfelet med omkring 50 procent. Flera företrädare inom Tullverket menar dock att det är mycket svårt att avgöra hur stort det odeklarerade flödet av varor egentligen är.⁷² De kontroller som genomförs inriktas i stor utsträckning med hjälp av den information som finns om det deklarerade flödet, till exempel deklarerade varor och registrerade importföretag. Kvalitetsmätningen och uppskattningen av tullfelet bygger också på information från denna typ av informationskällor. Företrädare för Tullverket menar dock att det finns underrättelseinformation som tyder på att det kan finnas andra flöden och aktörer som inte omfattas av registren. Denna typ av illegal verksamhet är svår att upptäcka med normala kontrollmetoder.⁷³

⁶⁸ Tullverket, 2019.

⁶⁹ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-09-13.

⁷⁰ Statistiska centralbyrån, 2016. Tullverket, 2019.

⁷¹ E-post från Tullverket, 2019-02-21.

⁷² Intervju vid Tullverket, 2018-06-08. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-09-13.

⁷³ Intervju vid Tullverket, 2018-06-08.

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

Vid initial- och efterkontroller upptäcker Tullverket även fel avseende mervärdesskatt och olika typer av punktskatter. Ibland genererar dessa fel betydande efterdebiteringar. Under 2018 genomfördes en efterdebitering gällande koldioxid- och energiskatt på 690 miljoner kronor och under 2016 upptäcktes fel avseende punktskatt för fartygslaster om olja respektive stenkol på totalt 94,5 miljoner kronor.⁷⁴ Tullverket gör således stora och återkommande efterdebiteringar för punktskatter och de är emellanåt betydligt större än de mörkertal som uppmäts för tullmedel.

Värt att notera i sammanhanget är att illegal införsel av alkohol och tobak inte ingår i de mätningar av skattefel som diskuterats ovan. Tullverket gör ingen uppskattning av denna del av skattefelet. Myndigheten beräknar däremot den uppbörd som skulle ha betalats, vid en legal införsel, av de varor som myndigheten beslagtar. Under de tre senaste åren har detta skattebortfall beräknats till i genomsnitt 122 miljoner kronor årligen.⁷⁵

3.2.3 Undersökningar på fältet

Företrädare för gränsskyddet berättar att det lokalt bedrivs kontrollinsatser för att öka kunskapen om förekomsten av smuggling i olika flöden. Det kan till exempel handla om att kontrollerna inom ett visst flöde under en tid nedprioriterats av resursskäl för att möjliggöra insatser inom andra områden. Efter en sådan period kan kontroller inriktas mot att undersöka om normalbilden förändrats i det tidigare nedprioriterade flödet.⁷⁶ Större kontrollinsatser utvärderas och dokumenteras också för att bygga upp kunskap om läget. Det kan då hända att nya företeelser upptäcks och att dessa följs upp med underrättelseinsatser för att ytterligare utveckla lägesbilden om det aktuella flödet.⁷⁷

3.3 Konsekvenserna av olika typer fel och brott

För att Tullverket ska kunna optimera effektiviteten i sin kontrollverksamhet är det nödvändigt att myndigheten har en god uppfattning om vilken nytta som skapas när olika typer av fel och brott åtgärdas. Detta har tidigare också framförts i utredningen *En gräns – en myndighet?* (SOU 1998:18). Med utgångspunkt från de förslag som lämnades där genomförde Tullverket år 2000 ett utvecklingsarbete med Rikspolisstyrelsen och Folkhälsoinstitutet.⁷⁸ Utredningen och efterföljande utvecklingsarbete utgör fortfarande grunden för beräkningen av nyttan som

⁷⁴ Tullverket, 2019.

⁷⁵ Tullverket, 2019.

⁷⁶ Intervju vid Tullverket, 2018-10-03.

⁷⁷ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-11-15.

⁷⁸ Tullverket, 2000.

uppträda då olika typer av fel och brott åtgärdas. Avsnittet nedan avhandlar de beräkningar som genomförs samt hur myndigheten använder dessa uppgifter.

3.3.1 Nyttan av att göra narkotikabeslag

När beräkningsmodellen för narkotika utvecklades utgick arbetsgruppen från den kunskap som då fanns om samhällskostnaderna till följd av missbruk av narkotika. Detta inkluderade uppskattningar av hur många personer som levde i tungt narkotikamissbruk samt bedömningen att huvuddelen av samhällets kostnader kunde knytas till detta missbruk. Arbetsgruppen kunde också skapa sig en bild av vilka droger som var aktuella och göra ungefärliga bedömningar av hur många individer som missbrukade de olika preparaten. Genom att därtill utgå från den kunskap som fanns om brukardoser gick det att skapa en bild av hur stor mängd narkotika som krävdes för att tillgodose missbruket. Slutligen kunde man fördela hela samhällskostnaden mot dessa huvudpreparat via ett skadeindex och beräkna samhällskostnaden per preparat och gram.⁷⁹

Förutom huvudpreparaten som främst ansågs vara aktuella inom det tunga missbruket fanns även beräkningar för andra typer av narkotikaklassade preparat. Samhällskostnaden för dessa approximerades till det pris de hade på marknaden, det vill säga gatupriset. Modellen tar även hänsyn till att vissa preparat normalt innehar en högre renhetsgrad vid smuggling och att de senare späds ut innan försäljning. Det betyder att beslag vid gränsen i vissa fall antas medföra en högre effekt än beslag på gatan. De värden som används i dag inom Tullverket har inte justerats sedan modellen utvecklades år 2000. Nya preparat som anses intressanta att följa har fått värden utifrån liknade substanser i tidigare beräkning.⁸⁰ I tabellen nedan redovisas samhällskostnaden för ett antal utvalda narkotikapreparat.

Tabell 10 Beräknade samhällskostnader för ett antal narkotikapreparat

Beräkningsmetod	Preparat	Värdet av beslag vid gräns
Huvudpreparat	Heroin	6 000 kr/gram
	Amfetamin	3 200 kr/gram
	Cannabis	500 kr/gram
Gatupris	Kokain	2 000 kr/gram
	Narkotikaklassade läkemedel	5 kr/gram
	Dopningsmedel	5 kr/gram

Källa: Tullverket.

⁷⁹ Tullverket, 2000.

⁸⁰ Tullverket, 2000. Tullverket, 2018c.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

En grundtanke med modellen är att det beslag som görs undandrar motsvarande mängd narkotika på den illegala marknaden. I avrapporteringen av modellutvecklingen diskuteras flera problem och osäkerheter med detta antagande. Där framhålls till exempel att det inte är troligt att ett beslag mer än kortvarigt påverkar tillgången på narkotika (till följd av att det finns en överproduktion i världen). Samtidigt menar man att det finns andra faktorer, bland annat en avskräckande effekt som kontrollerna medför och som gör att tillgången på narkotika i samhället påverkas. Trots den osäkerhet som finns bygger således modellen på ett antagande om att den mängd beslag som görs också påverkar mängden narkotika i samhället med förhållandet 1:1.⁸¹

Inom Tullverket är man medveten om den osäkerhet som finns kring hur effektkedjan ser ut mellan de beslag som görs och den nytta som uppstår i samhället. Ett exempel är bedömningen av vilken nytta som ska tilldelas de små beslag som görs och som ibland sker i nära anslutning till användaren. Att beslaget görs nära användaren kan öka sannolikheten för att andra samhällsinstanser sätts in och hjälper missbrukare att sluta. När det handlar om unga missbrukare kan det vara avgörande att föräldrar och socialtjänst tidigt upptäcker missbruket. Värdet av denna typ av beslag skulle kunna vara betydligt högre än vad modellberäkningen anger.⁸²

Ett annat exempel på att effektkedjan kan vara mer komplex än vad som kan hanteras av modellen är värdet av att bekämpa storskalig smuggling. Synen inom Tullverket är att denna typ av brottslighet bäst bekämpas genom att försöka slå ut hela eller delar av nätverket.⁸³ Enskilda sändningar av narkotika har då inte lika stort värde som att försöka koppla flera led i ett smugglingsnätverk till brottsligheten. Om ett nätverk kan slås ut påverkas rimligtvis tillgången av narkotika mer än vad som återspeglas i det beslag som görs vid själva tillslaget.

3.3.2 Nyttan med efterdebiteringar samt beslag av alkohol och tobak

En stor del av kontrollverksamheten inom EH inriktas mot att minska skattefelet, och nyttan med denna verksamhet mäts i termer av efterdebiterade skatter och tullavgifter. Företrädare för Tullverket påpekar dock att det finns brister med att mäta nyttan på detta sätt, till exempel kan kontrollerna också antas bidra till att värna konkurrenssituationen på marknaden.⁸⁴

När beräkningsmetoderna utvecklades 2000 var det svårt att skapa sig en bild av hur mycket illegal alkohol och tobak som förbrukades i landet. Dessutom fanns det en legal marknad att ta hänsyn till för dessa produkter. Arbetsgruppen ansåg

⁸¹ Tullverket, 2000.

⁸² Tullverket, 2000. Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-04.

⁸³ Intervju vid Tullverket, 2018-06-11.

⁸⁴ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-09-13.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

därför att det var svårt att konstruera en lika enkel och tydlig modell som för värdet av narkotikabeslag. I stället föreslogs att den samhällsekonomiska nyttan som uppstod vid beslag skulle approximeras till det beräknade skatte- och tullbortfallet för varorna. I utredningen *En gräns – en myndighet?* (SOU 1998:18) motiveras detta sätt att göra beräkningen med att dessa avgifter är beslutade med hänsyn till den hälsoskadliga effekt som produkterna har.⁸⁵

De beräkningar som Tullverket använder i dag utgår från det föreslagna beräknings sättet och baseras på skattebortfallet enligt schablonvärdena i 3 § lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.⁸⁶ I tabellen nedan återges de aktuella skattesatserna för ett antal utvalda produkter, det vill säga den samhällsnytta som beslag av dessa produkter beräknas generera. Om värdena i tabell 10 och 11 jämförs går det att beräkna hur mycket alkohol som behövs beslagas för att det ska motsvara ett beslag av narkotika. Ett beslag om 100 gram amfetamin motsvarar till exempel drygt 1 200 liter starksprit eller 16 000 liter öl.

Tabell 11 Uppskattad samhällsnytta vid beslag av alkohol och tobak

Produkt	Skatt
Spritdryck	262 kr/liter
Vin	36 kr/liter
Starköl	20 kr/liter
Cigaretter	196 öre/styck
Snus	762 kr/kg

Källa: Tullverket.

Även när det gäller alkohol och tobak finns problem med det sätt på vilket samhällsnyttan beräknas. Den illegala införseln kan uppfattas som ett större problem än vad som representeras av de avgifter som finns på legal försäljning och konsumtion. Den illegala marknaden kan till exempel medföra okontrollerad försäljning till ungdomar och ha en snedvridande effekt på konkurrenssituationen inom tobakshandel och restaurangnäring.

3.3.3 Användningen av nyttoberäkningarna

Nyttoberäkningarna infördes efter förslag från utredningen *En gräns – en myndighet?* (SOU 1998:18). Syftet var att stärka möjligheten att utvärdera effektiviteten i kontrollverksamheten genom att skapa förutsättningar för att kunna jämföra samhällsnyttan per resursinsats för olika typer av kontroller. Inom framför allt gränsskyddet har denna typ av resonemang utgjort grund för

⁸⁵ Tullverket, 2000. SOU 1998:18, *En gräns – en myndighet?*

⁸⁶ Tullverket, 2019.

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

fördelningen av personal mellan olika platser och flöden. Den övergripande inriktningen är att resurserna ska styras till de största varu- och trafikflödena eftersom myndigheten bedömer att de största riskerna föreligger där och att det är där kontrollverksamheten kan göra störst samhällsnytta.⁸⁷

I Riksrevisionens granskning har flera gränsskyddsgrupper besökts. Ett genomgående intryck från dessa besök var att personalen uppfattade att uppnådd samhällsnytta var en viktig del av måluppföljningen och att det fanns en stark drivkraft att göra beslag som gav stor samhällsnytta. Denna bild bekräftades av en chef vid gränsskyddet som intervjuades under granskningen.⁸⁸

Avdelningschefen för BB menar att nyttoberäkningarna i första hand ska ses som ett sätt att följa upp kontrollverksamheten och visa att den skapar nytta för samhället. Han pekar vidare på att det finns flera svårigheter med att använda beräkningarna som grund för prioriteringar på lägre nivåer i verksamheten. Ett grundläggande problem är att beräkningar saknas för majoriteten av alla de restriktionsområden som Tullverket har som uppgift att övervaka.⁸⁹

Ett område som saknar beräkningar är skjutvapen. Avdelningschefen för BB bedömer dock att vapenbeslag kan antas leda till väldigt stor samhällsnytta eftersom vapnen kan användas vid upprepade brott. Ett annat område där det saknas beräkning av samhällsnytta är ingripanden rörande produktsäkerhet och immaterialrätt. Mot denna bakgrund menar avdelningschefen att den beräknade samhällsnyttan bara kan användas som en indikator vid beslut om inriktningen av kontrollen.⁹⁰

Tullverkets beräkningar av samhällsnytta används för att följa upp myndighetens resultat i budgetpropositionerna.⁹¹ Tjänstemän vid Finansdepartementet menar att det är positivt att kunna få en bild av den nytta som verksamheten skapar för samhället. Men de framhåller även att denna bedömning inte kan stå ensam utan behöver sättas i relation till antalet beslag och deras storlek. Ett övergripande mål är att förebygga och motverka den storskaliga och grova brottsligheten.⁹²

3.4 Slutsatser

I Tullverkets regleringsbrev anges att fyra områden ska prioriteras, samtidigt som det är viktigt att en stor bredd upprätthålls inom kontrollverksamheten. Det får inte uppstå några kontrollfria zoner som kan exploateras av kriminella aktörer.

⁸⁷ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-03-26. Intervju vid Tullverket 2018-10-03.

⁸⁸ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-08.

⁸⁹ Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

⁹⁰ Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

⁹¹ Se till exempel prop. 2018/19:1, utgiftsområde 3.

⁹² Intervju vid Finansdepartementet, 2018-12-14.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Därtill finns det krav på verksamheten till följd av EU-medlemskapet, vilket ibland begränsar myndighetens möjlighet att bedriva en risk- och väsentlighetsbaserad kontroll. Det finns även exempel på när dessa krav tvingat Tullverket att använda kontrollresurser på ett ineffektivt sätt.

Granskningen visar att kunskapen om smugglingens omfattning är relativt låg, särskilt gällande vapen – trots att vapen är ett av regeringens utpekade fokusområden. Riksrevisionen noterar att det görs vissa insatser för att öka kunskapen, men att det saknas en systematisk kunskapsgenerering kring hur vanligt förekommande olika typer av brott och fel är. Riksrevisionen menar vidare att det är ett problem att det saknas en klar struktur för hur det strategiska underrättelsearbetet ska vara utformat och hur den information som tas fram ska användas vid inriktningen av kontrollverksamheten. När det gäller skattefelet ser läget bättre ut och det är positivt att metodutvecklingen inom detta område fortgår.

När det gäller konsekvenserna som uppstår till följd av olika typer av fel och brott finns kunskap och beräkningar inom vissa områden. Beräkningarna är mest utvecklade för narkotika där det finns en egenutvecklad modell för att uppskatta samhällsnyttan som uppstår vid beslag. En svaghet är dock att modellen förutsätter att beslagen tar bort narkotika från användarna, men eftersom efterfrågan i dag betraktas som tillgodosedd är det tveksamt om detta resonemang håller. Därtill bygger beräkningarna på metoder och underlag som inte har uppdaterats sedan 2000. För att uppskatta samhällsnyttan av alkohol- och tobaksbeslag görs en schablonmässig beräkning av vilken skatt som skulle ha utgått vid en legal införsel av varan. Riksrevisionen konstaterar att även detta är en metod som skulle kunna utvecklas.

Trots de svagheter som finns med nyttoberäkningarna ser Riksrevisionen positivt på att det finns en ambition att uppskatta nyttan. Kunskap om vilken nytta olika typer av kontroller medför är en förutsättning för att säkerställa en effektiv fördelning av kontrollresurserna. Mot den bakgrunden hade det varit positivt med beräkningar på fler områden. Att det saknas nyttoberäkningar för vapen och andra produkter medför en risk att inriktningen mot narkotika, relativt andra restriktionsområden, blir för stark.

Revisionsfrågan som är kopplad till det här kapitlet är huruvida det finns metoder och underlag för att i tillräcklig utsträckning kunna mäta eller rangordna nyttan av att åtgärda olika typer av fel och brott. Riksrevisionens bedömning är att det finns brister både i kunskapen om hur vanligt förekommande fel och brott är och i kunskapen om vilka konsekvenser dessa fel medför. Detta är anmärkningsvärt med tanke på Tullverkets ambition att kontrollen ska inriktas mot de områden som medför störst risker och med tanke på myndighetens uppdrag att ”övervaka” trafik- och varuflöden.

4 Träffsäkerhet

I granskningens bedömningsgrund framgick att ett välfungerande arbete för att skapa hög träffsäkerhet är viktigt ur effektivitetssynpunkt. En hög träffsäkerhet innebär färre resultatlösa kontroller och att effekten av ett givet antal kontroller ökar.⁹³ God kunskap om hur träffsäkerheten ser ut inom kontrollverksamhetens olika delar är också viktigt vid prioriteringen av kontrollresurser och för att kunna utveckla arbetet med att ta fram underrättelser. I detta kapitel redovisas hur Tullverket arbetar för att uppnå så hög träffsäkerhet som möjligt.

Det främsta verktyget för att upprätthålla och höja träffsäkerheten är Tullverkets underrättelsearbete. Kapitlet inleds därför med en genomgång av hur detta är organiserat och vilka metoder som används. Därefter beskrivs hur träffsäkerheten och volymen av underrättelser ser ut inom olika delar av kontrollverksamheten.

Redovisningen i kapitlet utgör underlag för att besvara den andra revisionsfrågan, det vill säga huruvida Tullverket har en ändamålsenlig funktion för att förse kontrollverksamheten med underrättelser som bidrar till en hög träffsäkerhet.

4.1 Kompetenscentrum för analys och underrättelse

Underrättelseverksamheten inom Tullverket har tidigare varit organiserad på flera olika sätt, men i syfte att stärka kompetens och förbättra resultatet samlades underrättelsearbetet 2015 inom den organisatoriska enheten KCAU. Därefter har verksamheten inom KCAU stegvis byggts ut fram till och med 2018.⁹⁴

4.1.1 Organisationen inom KCAU

KCAU styrs av en KC-chef och två biträdande chefer. Därutöver är verksamheten indelad i tre olika delar. Den första är en nationell desk som startades 2016 och vars uppgift bland annat är att prioritera och värdera den inkommande informationen (tips med mera) för att sedan besluta om, och i så fall vart, den ska vidarebefordras. Desken har bemanning dygnet runt och tar årligen emot cirka 25 000 handlingar.⁹⁵

Den andra delen utgörs av tre underrättelseenheter som är placerade i Malmö, Göteborg och Stockholm. Om desken bedömer att ett inkommande tips behöver mer bearbetning skickas det till någon av dessa enheter. Personalen på enheterna

⁹³ Inom KC klarering görs ett stort antal kontroller i syfte att säkerställa att lämnade uppgifter är korrekta. Vid den typen av kontroller förväntas inte en hög träffsäkerhet, vilket kommer beskrivas ytterligare i avsnitt 4.4.1.

⁹⁴ E-post från Tullverket, 2018-06-18. Tullverket, 2016b.

⁹⁵ E-post från Tullverket, 2018-06-18. Intervju vid Tullverket, 2018-06-14.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

analyserar specifika fenomen och personer, med syfte att detta ska resultera i delgivningar till kontrollverksamheten (såsom kontrolluppslag till gränsskyddet eller underrättelserapporter till operatörsuppföljningen).⁹⁶ Det här arbetet beskrivs i avsnitt 4.3.1.

Den tredje delen av KCAU är det nationella selekteringscentret (NSC) som startade 2018. NSC tar fram kontrolluppslag genom att matcha transportuppgifter (bokningsuppgifter för passagerare, förteckningar över varutransporter med mera) med riskprofiler och underrättelseinformation. Arbetsmetoden kallas selektering och de som jobbade med detta var tidigare utspridda inom myndigheten. Syftet med det nya centret är att undvika det dubbelarbete som detta medförde och att skapa samordningsvinster genom att samla kompetens rörande selektering på samma plats. Ytterligare ett skäl är att Tullverket gjort bedömningen att antalet personer med tillgång till de personuppgifter som bokningsuppgifterna innehåller inte får vara för stort.⁹⁷ Arbetet med selektering beskrivs i avsnitt 4.3.2.

4.1.2 KCAU:s uppdrag

Arbetet som utförs inom KCAU tillhör huvudsakligen processen Analysera och selektera, vilken syftar till att tillgodose Tullverkets behov av operativt och strategiskt underrättelsestöd. Med tanke på utformningen av uppdraget hade det varit ett alternativ att betrakta verksamheten som en stödprocess. Detta diskuterades vid införandet av processorganisationen, men slutsatsen blev att processen utgör en så viktig framgångsfaktor för Tullverket att det motiverade att klassa den som en kärnprocess.⁹⁸

Diskussionen om vilken typ av process Analysera och selektera ska vara är intressant eftersom den också föranleder frågan om vilken roll KCAU har inom kontrollverksamheten. En möjlighet vore att betrakta KCAU som det första steget i kontrollen, vars uppgift är att, genom sitt underrättelsearbete, visa hur kontrollen bör inriktas. Ett annat alternativ är att betrakta KCAU som en leverantör av underrättelser till de kontrollinsatser som verksamheten har beslutat sig för att genomföra. Den här frågan har diskuterats med avdelningscheferna för EH och BB samt KCAU:s ledning. Svaren varierar något, men i samtliga fall konstateras att båda de ovanstående synsätten gäller. I vilken utsträckning underrättelsearbetet bör styra inriktningen på kontrollen har inte kunnat preciseras ytterligare.⁹⁹

Chefen för en av underrättelseenheterna påpekar att enheten fungerar som leverantör till fyra olika processer (de övriga kärnprocesserna förutom Hantera

⁹⁶ E-post från Tullverket, 2018-06-18. Intervju vid Tullverket, 2018-06-08.

⁹⁷ Intervju vid Tullverket, 2018-06-14. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08.

⁹⁸ Intervju vid Tullverket, 2018-03-15.

⁹⁹ Intervju vid Tullverket, 2018-11-07. Intervju vid Tullverket, 2018-11-08. Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-11-15.

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

tillstånd) som alla har egna önskemål om vad de vill att KCAU ska leverera och hur underrättelserna ska vara utformade, vilket ibland medför prioriteringar mellan motstridiga intressen. Det upplevs vidare som ett problem att enheten i dagsläget fungerar som en serviceleverantör till de övriga processerna utan att få tillräckligt med tid för att bygga upp en egen bild av vilka riskområden som är viktigast. Vid en av de andra underrättelseenheterna beskrivs möjligheten att själva påverka inriktningen på arbetet som större. Där har personalen delats in i ett fåtal inriktningar (såsom lastbilar, containrar och punktskatter) och flöden såsom post- och kurir har nedprioriterats eftersom nyttan av underrättelsearbete bedöms vara lägre där. Gränsskyddets behov beaktas dock genom diskussioner om vilka typer av underrättelser som är mest relevanta att arbeta med.¹⁰⁰

Tullverkets internrevision genomförde 2017 en granskning av KCAU och berörde då bland annat frågan om KCAU:s uppdrag. En av iakttagelserna var att det såväl mellan som inom olika delar av Tullverket fanns olika uppfattningar om vad som är, och bör vara, KCAU:s roll och uppdrag. Internrevisionen gjorde således bedömningen att det fanns behov av en mer enhetlig syn på vad som är KCAU:s uppdrag och i vilken grad de olika verksamheterna ska vara styrande gentemot varandra.¹⁰¹

En annan iakttagelse Riksrevisionen gjort under granskningen är att det finns en stor bredd i KCAU:s uppdrag. KCAU ska leverera underrättelser till både EH och BB samt delta i extern samverkan (till exempel den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet). Därutöver tillkommer deltagande i utvecklingsprojekt inom Tullverket och analysuppdrag som inte nödvändigtvis behöver vara kopplade till underrättelseverksamhet. Ett par exempel på den senare typen av uppdrag är att ta fram urval till kvalitetsmätningarna och en utredning inom regeringens uppdrag till Tullverket om jämställdhetsintegrering för att kvalitetssäkra att underrättelse- och kontrollverksamheten inte bygger på en bias om att män är mer kriminella än kvinnor.¹⁰²

KCAU:s ledning beskriver även att avdelningscheferna för EH och BB ställer krav på att KCAU ska ha bevakning på de flesta restriktionsområden (det finns totalt cirka 80 stycken). Resultatet av detta är att personalen inom KCAU är utspridd på många olika restriktionsområden och andra arbetsuppgifter. Utöver att göra verksamheten sårbar för personalförändringar innebär det att möjligheten att kraftsamla mot enskilda företeelser är mycket begränsad. KCAU:s ledning menar att det finns områden som skulle kunna nedprioriteras och att färre inriktningar

¹⁰⁰ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-09-24. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-04.

¹⁰¹ Tullverkets internrevision, 2017.

¹⁰² Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-11-15.

och mer kraftsamling skulle kunna ge bättre resultat. Ett sådant arbetssätt skulle dock kräva acceptans från övriga delar av Tullverket, vilket saknas i dag.¹⁰³

4.2 Kommissionen för tung trafik

Avsikten med bildandet av KCAU har, som beskrivs ovan, varit att samla underrättelsearbetet inom en organisation. Under de senaste åren har det dock funnits ett betydande undantag från den tanken. År 2016 konstaterade Tullverket att resultaten i det tunga trafikflödet i princip uteblivit trots att flödet hade prioriterats, bland annat genom investeringar i mobila skannrar. Samtidigt gjorde den norska tullen upprepade narkotikabeslag i det tunga flödet. Dåvarande avdelningschefen för BB beslutade därför 2016 att inrätta en särskild kommission med fokus på tung trafik.¹⁰⁴

4.2.1 Kommissionens arbete

Kommissionen för tung trafik utformades som en pilotverksamhet och placerades vid sidan av den ordinarie organisationen. Uppdraget var att hitta kontrollvärda objekt som kunde öka beslagen i den tunga trafiken och att öka användningen av de mobila skannrarna. Kommissionen bestod av 14 personer (däribland underrättelsehandläggare och selekterare) och den fick stora möjligheter att själv styra och utforma sitt arbete.¹⁰⁵

Det finns ingen rapport som ger en utförlig uppföljning av kommissionens resultat, men uppföljningen av beslag i lastbilsflödet visar att arbetet direkt eller indirekt¹⁰⁶ lett till en markant ökning av samhällsnyttan. Tullverket beräknar att beslagen i lastbilsflödet genererade en samhällsnytta på drygt 2 miljarder kronor 2017, vilket kan jämföras med den totala samhällsnyttan för alla Tullverkets beslag 2016 som uppgick till 1,5 miljarder kronor. Till detta kan läggas att information från kommissionen även bidrog till 1 miljarder kronor i samhällsnytta som Polismyndigheten och våra grannländer kunde tillgodoräkna sig.¹⁰⁷

Det kan inte uteslutas att resultatet av kommissionens arbete kunde ha blivit ännu bättre, eftersom 181 av 300 framtagna kontrolluppslag inte kontrollerades. Kommissionen angav på en skala från 1 till 5 hur pass prioriterade uppslagen var, men det har inte skett någon uppföljning av vilken prioritetsnivå uppslagen som inte kontrollerades hade. Skälet till att kontroller inte genomfördes var dock

¹⁰³ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-11-15.

¹⁰⁴ E-post från Tullverket, 2018-11-06. Intervju nr 4 vid Tullverket, 2018-10-04.

¹⁰⁵ Intervju nr 4 vid Tullverket, 2018-10-04. Intervju vid Tullverket, 2018-10-15.

¹⁰⁶ Kommissionen genomförde informationsinsatser som gav personalen inom gränsskyddet bättre möjligheter att själva hitta relevanta kontrollobjekt i lastbilsflödet.

¹⁰⁷ E-post nr 1 från Tullverket, 2018-11-23. E-post från Tullverket, 2018-12-04. E-post från Tullverket, 2018-11-06.

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

antingen att det saknades resurser eller att vakthavande befäl (VB) valde att prioritera annan verksamhet. Detta var situationer som uppstod oavsett vilken prioritering kontrolluppslaget hade.¹⁰⁸

4.2.2 Implementering i KCAU

Under 2018 beslutades att pilotverksamheten skulle upphöra och att arbetet i stället skulle implementeras i KCAU:s ordinarie verksamhet. I beslutet anges att personerna som arbetat i kommissionen ska beredas möjlighet att fortsätta sitt arbete inom KCAU, för att undvika att kompetens och de nationella och internationella kontakter som byggts upp går förlorade. Avdelningschefen för BB poängterar vidare att det är av stor vikt att implementeringen går bra och att kommissionens arbete ska fortsätta fungera ungefär på samma sätt när det bedrivs inom KCAU.¹⁰⁹

Under granskningen har personer som varit involverade i kommissionen uttryckt oro för att faktorer som bidrog till kommissionens framgång kommer förloras vid övergången till KCAU.¹¹⁰ Projektgruppen som ansvarar för implementeringen i KCAU har också identifierat detta som en risk. Det har därför sammanställts en utförlig rapport som beskriver kommissionens arbete och identifierar framgångsfaktorerna. Inom KCAU:s ledning betraktas dessa faktorer som mycket viktiga vid implementeringen. Bland dem finns, utöver internationella kontakter, att kommissionen hade ett klart uttalat mandat att styra arbete och resurser, oaktat den organisatoriska hemvisten, och att det fanns möjlighet att delta i det förundersökningsarbete som vidtog efter att underrättelserna hade överlämnats till kontrollverksamheten. Vikten av att det fanns en mix av olika roller med fredade resurser och ett gemensamt mål framhålls också.¹¹¹

Trots att det finns en vilja från avdelningsledningen att övergången till KCAU ska fungera bra, och trots att det finns en god bild av framgångsfaktorerna, anger KCAU:s ledning att det har uppstått svårigheter vid implementeringen. För det första har det varit svårt att överföra vissa personer som arbetade i kommissionen från gränsskyddet till KCAU, och för det andra kommer den nya gruppen inte få samma möjlighet att vara involverad i förundersökningsfasen som kommissionen hade. Efter månader med internationellt samarbete för att hitta ett intressant objekt är det viktigt att kunna ge snabb återkoppling till de internationella motparterna om vad som händer när objektet kom till Sverige. Detta försvåras om gruppen förlorar insyn i vad som händer med ärendet efter överlämning.¹¹²

¹⁰⁸ E-post från Tullverket, 2018-12-04. E-post nr 2 från Tullverket, 2018-12-07.

¹⁰⁹ E-post från Tullverket, 2018-11-06. Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

¹¹⁰ Intervju nr 4 vid Tullverket, 2018-10-04. Intervju vid Tullverket, 2018-10-15.

¹¹¹ E-post från Tullverket, 2018-11-16.

¹¹² Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-11-15.

4.3 Operativ underrättelseverksamhet

Den operativa underrättelseverksamhetens uppgift är att producera underrättelser som kan ligga till grund för kontrollinsatser. Två centrala arbetsmetoder i den produktionen är ärendehantering och selektering. Därutöver tillkommer bland annat uppdragshandtering som, i stället för enskilda aktörer, fokuserar på övergripande fenomen. Till uppdragshandteringen hör till exempel den bevakning av enskilda restriktionsområden som omnämndes i avsnitt 4.1.2.¹¹³

Utformningen av de operativa underrättelserna skiljer sig åt beroende på vilken process som är mottagare. Personalen inom KCAU delas också upp på EH- och BB-handläggare (huvuddelen av personalen som arbetar med operativa underrättelser är BB-handläggare). Detta beror dels på att det krävs olika typer av specialistkunskap för att arbeta gentemot EH respektive BB, och dels på att dessa handläggare arbetar mot två databaser som regleras av olika lagar.¹¹⁴

4.3.1 Ärendehantering

Ett typiskt exempel på ärendehantering är enligt underrättelsemodellen när information inkommer till desken och sedan skickas vidare till någon av underrättelseenheterna, varpå informationen analyseras i syfte att avgöra om det finns anledning att vidta någon typ av kontroll. Informationen avser oftast namngivna personer och företag som kan misstänkas för brottslig verksamhet eller som kan antas göra fel i tullhanteringen.¹¹⁵ Det här arbetet sker till största del från skrivbordet. Vid bildandet av KCAU fanns förslag om att de skulle ha egna spaningsresurser, men så blev inte fallet. Det går att låna in spaningsresurser från BB, men KCAU anger att det är relativt svårt att få det.¹¹⁶

Som angavs ovan ser underrättelseprodukterna olika ut beroende på vilken del av kontrollverksamheten som ska omhänderta dem. Den fysiska kontrollen får kontrolluppslag som kan ange en specifik person eller ett fordon som kommer vid en viss tid och till en viss plats. Operatörsuppföljningen får underrättelserapporter som anger företag som det finns anledning att genomföra eftergranskning eller revision hos. Till klareringen görs så kallad spårläggning som innebär att deklARATIONER som uppfyller vissa kriterier inte godkänns automatiskt, utan väljs ut för manuell kontroll. Ytterligare en viktig arbetsuppgift för BB-handläggarna är att förse KCAU:s underrättelsedatabas med uppgifter som i ett senare skede kan ligga till grund för de kontrolluppslag som tas fram genom selektering.¹¹⁷

¹¹³ Tullverket, 2015b. Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-03-26.

¹¹⁴ Intervju vid Tullverket, 2018-06-14.

¹¹⁵ Tullverket, 2015b.

¹¹⁶ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-11-15.

¹¹⁷ E-post från Tullverket, 2018-06-18. Intervju vid Tullverket, 2018-06-08. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-04.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

Inkommande information

Informationen som bearbetas inom ärendehanteringens består huvudsakligen av tips från externa aktörer och från andra delar av Tullverket. På EH-sidan inkommer cirka 1 000 tips per år och bland de externa uppgiftslämnarna finns bland annat EU-institutioner och andra medlemsländer. På BB-sidan har antalet tips varierat, men 2017 handlade det om cirka 7 500 stycken. De vanligaste källorna är andra KC inom BB och Polismyndigheten. Det saknas uppföljning av hur många av dessa tips som leder till någon typ av kontroll, men det mäts hur hög andel av de inledda ärendena som leder till delgivning (det vill säga att någon form av underrättelseprodukt skickas till kontrollverksamheten), och 2018 gällde det cirka 80 procent.¹¹⁸

Vid samtal med chefer för underrättelseenheterna har det framkommit att den största delen av arbetet utgörs av hanteringen av inkommande tips, något som inte betraktas som helt problemfritt. Vid en av enheterna konstateras att tipshanteringen begränsar möjligheten att arbeta proaktivt med ärenden som bygger på egen information (överskottsinformation från förundersökningar, myndighetssamverkan, beslagsanalyser med mera). Det finns erfarenheter som visar att den här typen av ärenden kan ge bra utfall, men hittills saknats tid för att ta fram tillräckligt många egna ärenden för att göra en jämförelse.¹¹⁹

Uppföljning

Som nämdes ovan går det inte att följa upp vad som händer med enskilda tips och det går således inte att mäta i vilken utsträckning tips från vissa aktörer är bättre än tips från andra. Detta beror på att de olika delarna inom KCAU använder egna lösningar för uppföljning som inte är sammankopplade, vilket medför att det inte går att följa ärenden från ax till limpa. Följden av detta är att det bland annat saknas statistik på genomströmningstider för ärendehanteringens.¹²⁰

4.3.2 Selektion

Som beskrevs tidigare handlar selektion om att bearbeta trafikuppgifter, och att baserat på riskprofiler (till exempel vissa resmönster som tyder på smuggling) och andra typer av underrättelseinformation välja ut relevanta kontrollobjekt. Även om det inte kallas selektion, och således inte kommer att behandlas i det här avsnittet, bör det framhållas att det ute på fältet finns flera andra metoder och hjälpmedel för att välja ut relevanta kontrollobjekt i de stora trafikflödena. Tulltjänstemännen pratar till exempel med förarna av fordon som stannas och utvecklar en förmåga att fånga upp misstänkta signaler. Det är också värt att lyfta

¹¹⁸ E-post från Tullverket, 2018-12-05.

¹¹⁹ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-09-24.

¹²⁰ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-10-04. Intervju vid Tullverket, 2018-06-08.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

fram Tullverkets hundar som kan vara ett mycket bra hjälpmedel för att till exempel välja ut passagerare för kontroll.¹²¹

Inom det nybildade selekteringscentret görs både manuell selektering (att välja ut objekt genom att manuellt analysera bokningsuppgifter) och automatisk selektering där IT-system hittar objekt i inlästa bokningsuppgifter baserat på information som finns i Tullverkets underrättsdatabas. I dagsläget används ungefär hälften av arbetstiden till manuell selektering och den andra hälften till automatisk. Det sker dock en utveckling mot ökad automatisk selektering. Det bör också nämnas att selektering bara används för att ta fram kontrolluppslag till BB; på EH-sidan används i stället den tidigare nämnda metoden till att stoppa inkommande deklarationer med hjälp av spärrar.¹²²

Inkommande information

Möjligheterna att selektera styrs till stor del av tillgången på trafikuppgifter. På Öresundsbron finns exempelvis inga förhandsuppgifter om vilka fordon som kommer passera. Ett annat exempel är postflödet, där tulltjänstemän själva måste välja ut vilka paket som ska kontrolleras, varpå hjälpmedel såsom skannrar och hundar används.¹²³

I dagsläget används selektering inom färjetrafiken, tågtrafiken, containerflödet och kurirflödet. Det har tidigare även bedrivits ett framgångsrikt selekteringsarbete inom flygtrafiken (där bland annat personer som svält narkotika har kunnat stoppas). Men till följd av lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen, som trädde i kraft i augusti 2018, har hanteringen av passagerarlistor från flyget flyttats över från Tullverket till Polismyndigheten.¹²⁴ Bakgrunden till, och effekterna av, den här förändringen beskrivs i avsnitt 5.1.1.

Tullverket har rätt att begära in bokningsuppgifter från transportföretagen och totalt inkommer det cirka 700 000 listor med bokningsuppgifter varje år, där varje lista kan innehålla allt från ett till flera tusen objekt. En svårighet är att Tullverket inte kan ställa krav på hur dessa leveranser ska vara utformade. De inkommande underlagen är i dag utformade på en mängd olika sätt, vilket begränsar möjligheten till automatisering. Det finns en försöksverksamhet för att få bolag att rapportera in data på ett mer strukturerat sätt, men för att det ska fungera krävs att det blir en bred uppslutning, annars kan konkurrensen snedvridas (när vissa bolag blir lättare för Tullverket att kontrollera än andra).¹²⁵

¹²¹ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-08.

¹²² Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08. Intervju vid Tullverket, 2018-06-14.

¹²³ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08.

¹²⁴ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-03-26. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08. E-post nr 1 från Tullverket, 2019-03-27.

¹²⁵ Intervju vid Tullverket, 2018-06-08. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08.

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

Antal levererade kontrolluppslag

Före bildandet av NSC var antalet kontrolluppslag baserade på selektering runt 3 000 stycken, vilket kan vara en viss underskattning eftersom selekteringen inom gränsskyddet sannolikt inte alltid registrerades som ett kontrolluppslag. Under 2018 skedde en nedgång, främst till följd av lagändringen rörande flygpassageraruppgifter, men förhoppningen är att det kommer gå att öka antalet kontrolluppslag från selekteringen under kommande år. Processägaren för Analysera och selektera konstaterar dock att detta kräver en fortsatt utveckling av de IT-system som används.¹²⁶

Chefen för NSC beskriver att en faktor som gör det svårare att öka antalet kontrolluppslag är de höga kvalitetskrav som ställs på selekteringen. I dag ligger till exempel träffsäkerheten på kontrolluppslagen till kurirflödet på cirka 40 procent. Om NSC skulle öka antalet uppslag genom att välja ut objekt där träffsäkerheten är lägre skulle tilltron till underlaget från NSC minska inom kontrollverksamheten. Detta beskrivs som en svår balansgång.¹²⁷

NSC konstaterar också att ett tänkbart sätt att öka kontrolluppslagen vore att pröva selektering på nya områden där kunskapen för närvarande är låg. Om ett sådant försök inte faller väl ut kommer det dock leda till försämrade träffsäkerhetsstatistik. Det är med andra ord säkrare att arbeta med de områden och metoder som man redan vet fungerar, även om det kan innebära problem i längden.¹²⁸

4.4 Träffsäkerhet och underrättelsevolym

KCAU lämnar underrättelser till både EH och BB, men det finns skillnader när det gäller hur hög andel dessa underrättelser utgör av det totala antalet kontroller inom respektive avdelning. Detta avsnitt beskriver därför hur träffsäkerhet och underrättelsevolym ser ut inom EH respektive BB. Avslutningsvis berörs även frågan om levererade underrättelser som inte leder till någon kontroll.

4.4.1 Träffsäkerhet inom avdelningen Effektiv handel

KCAU levererar huvudsakligen två typer av produkter till EH, beroende på om klareringen eller operatörsuppföljningen är mottagare. Det finns betydande skillnader mellan dessa produkter, varför de nedan kommer att redovisas separat.

Klarering

De flesta deklarationer som inkommer till Tullverket hanteras automatiskt.

KCAU:s uppgift är att lägga spärar som medför att deklarationer som uppfyller

¹²⁶ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08. Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

¹²⁷ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08.

¹²⁸ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

vissa kriterier i stället väljs ut för manuell kontroll. De flesta kontroller som initieras på det här sättet är dokument- och klareringskontroller som inte i första hand syftar till att hitta något fel, utan det kan till exempel handla om att säkerställa att företaget har rätt tillstånd.¹²⁹ I granskningen har vi i stället valt att fokusera på de spärrar som har ett uttalat syfte att hitta fel, det vill säga de riskbaserade dokumentkontrollerna och varuundersökningarna. I tabellen nedan beskrivs antal och träffsäkerhet för den typen av spärrar.

Tabell 12 Antal kontroller som grundas på riskbaserade spärrar

	2016	2017	2018
Utförda dokumentkontroller	510	600	570
Träffsäkerhet	23,5 %	17,2 %	19,1 %
Utförda varuundersökningar	781	1 091	813
Träffsäkerhet	31,6 %	28,0 %	52,3 %

Anm. Antalet varuundersökningar i tabellen avviker från antalet varuundersökningar som redovisades i kapitel 2. Det beror på att det längs Norgegränsen görs varuundersökningar som inte har spärrar som grund.

Källa: Tullverket.

Tabellen visar att de riskbaserade dokumentkontrollerna utgör en låg andel av de drygt 40 000 dokumentkontroller som genomförs och att deras träffsäkerhet ligger på relativt låg nivå. Det bör noteras att en dokumentkontroll endast registreras som en träff om den leder till uppbördsförändring, men kontrollerna kan även medföra korrigering av andra oriktiga uppgifter i deklarationen. Tullverket beskriver också att en svårighet vid spärrläggningen är att de kan bli för breda och generera många utfall som inte avser den företeelse som spärren syftar till att hitta, vilket kan leda till försämrad träffsäkerhet. Det finns därför en kontinuerlig dialog mellan klareringen och KCAU om spärrarnas utformning.¹³⁰

I avsnitt 2.2 framgick att debiteringen efter initialkontroller, som dessa kontroller tillhör, under 2018 uppgick till 239 miljoner kronor. Det saknas möjlighet att redovisa hur stor andel av detta som kan kopplas till de riskbaserade spärrarna, men bedömningen är att det handlar om merparten av beloppet.¹³¹

Operatörsuppföljningen

Operatörsuppföljningens kontroller grundas i huvudsak på underrättelserapporter från KCAU, men de kan även välja ut egna kontrollobjekt. De potentiella objekten genomgår sedan en prioritering för att avgöra vilka som kan generera störst

¹²⁹ Den här typen av kontroller som syftar till att säkerställa tullövervakningen görs framför allt inom områden som EU-kommissionen har pekat ut som riskområden.

¹³⁰ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-13. E-post nr 1 från Tullverket, 2019-03-27.

¹³¹ E-post från Tullverket, 2018-12-10. Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-13.

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

debiterat belopp samt huruvida det är lämpligast att göra revision eller eftergranskning. Förstahandsvalet är revision eftersom det finns en ambition att öka mängden granskning som sker på plats ute hos företagen. Chefen för operatörsuppföljningen påpekar dock att det finns situationer då eftergranskningar är effektivare och att mer tid ute hos företagen medför kostnader i form av till exempel hotell och traktamenten.¹³²

Tullverkets internrevision genomförde 2016 en granskning som påtalade att brist på underlag från KCAU medförde att operatörsuppföljningen var hänvisade till att ta fram egna objekt. Internrevisionen menade att det behövdes större samsyn mellan dem och KCAU om antalet objekt som ska levereras och vilken den lägsta nivån på uppskattad undanhållen tull ska vara.¹³³ När Riksrevisionen diskuterade den här frågan med operatörsuppföljningen framgick att det för närvarande finns tillräckligt med underrättelserapporter, men att den pågående rekryteringen av revisorer kommer medföra ett ökat behov av underlag från KCAU framöver.¹³⁴

Tabell 13 Antal eftergranskningar och revisioner

	2016	2017	2018
Eftergranskningar	186	172	156
Träffsäkerhet	65,1 %	69,2 %	71,8 %
Revisioner	117	119	115
Träffsäkerhet	73,5 %	76,5 %	81,7 %

Källa: Tullverket.

Av tabellen framgår att träffsäkerheten är något högre för revisioner och att det har skett en stadig ökning av träffsäkerheten under de senaste åren. I avsnitt 2.2 framgick att debiteringen till följd av revisioner 2018 uppgick till 731 miljoner kronor och att övriga efterkontroller (som innefattar fler kontrolltyper än eftergranskningar) uppgick till cirka 17 miljoner kronor. Det är dock svårt att göra en mer detaljerad analys av resultatet. För revisionerna mäts debitering per timme, men motsvarande uppgift finns inte för eftergranskningarna under de år som redovisas i tabellen.¹³⁵

Internrevisionen påtalar i sin rapport att det är en brist att underlaget från KCAU inte särredovisas från operatörsuppföljningens egna urval. Detta medför att det inte går att bedöma resultat och träffsäkerhet för de underrättelserapporter som KCAU levererar. Riksrevisionen har också efterfrågat en uppdelning av det här

¹³² Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-09-13.

¹³³ Tullverkets internrevision, 2016.

¹³⁴ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-09-13.

¹³⁵ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-09-13.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

slaget, men Tullverkets uppger att den Excel-baserade uppföljning som används inte möjliggör detta. Det har inte heller gjorts någon utvärdering av huruvida det egna urvalet eller underrättelserapporterna från KCAU ger bäst resultat.¹³⁶

4.4.2 Träffsäkerhet inom avdelningen Brottsbekämpning

Tullverket har en omfattande uppföljning av den fysiska kontrollen som visar hur många kontroller som genomförs i olika flöden, hur hög träffsäkerheten är och vilken samhällsnytta som genereras. I nedanstående tabell redovisas dessa uppgifter för huvudkategorierna inom fysisk kontroll.

Tabell 14 Fysiska kontroller under 2018

	Kontrollerade objekt	Träffsäkerhet	Samhällsnytta (kr)	Samhällsnytta per timme (kr)
Resande	18 952	8,8 %	116 961 792	2 166
Transportmedel	21 299	6,4 %	1 477 932 346	13 682
Post, kurir- och fraktgods	14 853	46,8 %	276 224 026	16 885
Punktskatteteknisk kontroll	2 935	9,2 %	13 040 678	1 237

Källa: Tullverket.

Tabellen visar att det finns stora skillnader i träffsäkerhet och uppskattad samhällsnytta i olika flöden. Träffsäkerheten är lägst vid kontroller av transportmedel, men eftersom de största beslagen görs där genereras ändå högst samhällsnytta. Att träffsäkerheten är som högst i post- och kurirflödet beror delvis på att det där finns förutsättningar för erfarna tulltjänstemän att identifiera misstänkta försändelser. Ytterligare en faktor är att paket klassas som kontrollerade först efter att de har röngats och öppnats. Ett paket som röngats och inte bedömts vara relevant att öppna räknas inte som en kontroll.¹³⁷

Under 2018 levererade KCAU 1 858 kontrolluppslag till gränsskyddet, vilket motsvarar runt 3 procent av det totala antalet genomförda fysiska kontroller. Processägaren för Genomföra fysisk kontroll uppger att det finns en ambition att öka andelen, eftersom de underrättelsebaserade kontrollerna har högre träffsäkerhet än de egeninitierade. Som beskrevs i avsnitt 4.3.2 finns visserligen möjlighet att öka antalet kontrolluppslag från selekteringen, men den pågående rekryteringen inom gränsskyddet kommer medföra fler fysiska kontroller samtidigt som storleken på KCAU förblir oförändrad. Följden av detta blir, enligt

¹³⁶ Tullverkets interntrevision, 2016. E-post nr 1 från Tullverket, 2018-12-07. Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-09-13.

¹³⁷ E-post från Tullverket, 2019-02-21.

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

processägaren, sannolikt att andelen underrättelsebaserade kontroller inte kommer att öka.¹³⁸ Detta kommer diskuteras ytterligare i kapitel 7.

Riksrevisionen konstaterar att det – trots den låga andelen – vore relevant att kunna jämföra de underrättelsebaserade kontrollernas träffsäkerhet och resultat med motsvarande uppgifter för de egeninitierade. Detta försvaras dock av att det sker separata uppföljningar av den fysiska kontrollen och produktionen inom KCAU. I KCAU:s uppföljning registreras huruvida kontrolluppslag lett till en träff eller inte, men inte vilken samhällsnytta som genererats. Det används även en annan indelning av flöden. KCAU:s uppföljning presenteras i nedanstående tabell.

Tabell 15 Träffsäkerhet för de kontrolluppslag som medfört kontroll

	2016		2017		2018	
	Antal	Träffsäkerhet	Antal	Träffsäkerhet	Antal	Träffsäkerhet
Person	808	20,3 %	695	19,7 %	346	23,1 %
Lastbil	118	7,6 %	220	5,0 %	189	10,1 %
Övriga fordon	82	17,1 %	119	10,1 %	114	22,8 %
Container	275	8,4 %	253	7,1 %	131	8,4 %
Post- och kurir	777	29,6 %	1 003	30,0 %	789	40,7 %

Källa: Tullverket.

Tabellen visar att antalet kontrolluppslag som levererats varierar, men att det skedde en nedgång 2018. Nedgången kan bland annat kopplas till förändrade förutsättningar för selektering i flygflödet som beskrivs i avsnitt 5.1.1.

Träffsäkerheten har däremot ökat i samtliga flöden. Avsaknaden av uppgifter om samhällsnyttan för kontrolluppslagen gör det svårt att utvärdera det här resultatet ytterligare.

I avsnitt 2.2 framgick att den största delen av samhällsnyttan utgörs av ett mycket litet antal ärenden. För att ge en bättre bild av kontrolluppslagens bidrag till samhällsnyttan har Tullverket, på Riksrevisionens förfrågan, gjort en manuell genomgång av de 35 största beslagen under 2017 som visar att 5 av dem haft ett kontrolluppslag som grund (4 av dem finns bland de 16 största beslagen).

Samhällsnyttan för dessa beslag uppgick till nästan 400 miljoner kronor.¹³⁹

Tullverket uppger dock att det är svårt att följa upp vad som legat till grund för beslag i vissa fall. Ett exempel är beslag under 2017 där informationsarbetet som Kommissionen för tung trafik genomförde var en starkt bidragande faktor, men som inte inkluderas i den ovanstående sammanställningen. Det finns också ett

¹³⁸ Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

¹³⁹ E-post från Tullverket, 2018-12-14.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

par exempel på stora tillslag där kontrolluppslagen inte kunde omhändertas av gränsskyddet, men där norska tullen stoppade transporterna i stället.¹⁴⁰

4.4.3 Underrättelser som inte leder till kontroll

Företrädare för gränsskyddet beskriver att det finns en uttalad ambition att omhänderta kontrolluppslagen som KCAU levererar, eftersom det bedöms öka chansen att göra beslag. Detta förutsätter dock att det finns tillgängliga resurser som kan genomföra kontrollen. Ett kontrolluppslag kan komma med kort varsel och beröra platser där det inte finns personal.¹⁴¹

När gränsskyddet mottar ett kontrolluppslag är det upp till VB att avgöra om det finns personal som kan omhänderta det. Vid det beslutet kommer det även vägas in hur pass prioriterat uppslaget är och om det exempelvis är motiverat att låta personal resa till en annan plats för att genomföra kontrollen.¹⁴² Nedanstående tabell visar antalet levererade kontrolluppslag som inte föranledde kontroll.

Tabell 16 Antal och andel kontrolluppslag från KCAU som inte medfört kontroll

	2016		2017		2018	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Person	152	15,8 %	188	21,3 %	114	24,8 %
Lastbil	16	11,9 %	98	30,8 %	97	33,9 %
Övriga fordon	13	13,7 %	43	26,5 %	40	26,0 %
Container	17	5,8 %	11	4,2 %	9	6,4 %
Post- och kurir	26	3,2 %	72	6,7 %	19	2,4 %
Andra kontrolluppslag	2	28,6 %	3	13,0 %	5	50,0 %
Totalt	226	9,9 %	415	15,2 %	284	15,3 %

Källa: Tullverket.

I tabellen framgår att andelen kontrolluppslag som inte blivit föremål för kontroll har ökat under de senaste åren. Andelarna skiljer sig dock mycket mellan olika flöden, där sannolikheten är högst att det blir en kontroll i post- och kurirflödet, medan den är lägst för lastbilar.

När det gäller lastbilar beskrevs i avsnittet om Kommissionen för tung trafik att deras kontrolluppslag försågs med en prioriteringsnivå för att ge vakthavande befäl ett bättre underlag för sitt beslut. Den här typen av prioritering finns dock

¹⁴⁰ E-post från Tullverket, 2018-12-14. E-post från Tullverket, 2019-01-04.

¹⁴¹ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-04. Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-08.

¹⁴² Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-04.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

inte på kontrolluppslagen från KCAU, och det är oklart om uppslagen rörande tung trafik kommer fortsätta ha det efter att arbetet övergått till KCAU.¹⁴³

Vid diskussioner med bland annat processägaren för Analysera och selektera framgår att frågan om för- respektive nackdelar med att ange hur pass prioriterat ett kontrolluppslag är inte är okomplicerad. Å ena sidan kan det finnas ett behov av att signalera att gränsskyddet måste agera på ett kontrolluppslag. Å andra sidan finns en risk att kontrolluppslag med lägre prioritet betraktas som oviktiga och väljs bort (även om chansen för beslag är högre än vid en egeninitierad kontroll).¹⁴⁴ I dagsläget kan dock underrättelsehandläggaren öka chansen för kontroll genom att gå till VB och muntligt beskriva varför en kontroll är motiverad.¹⁴⁵

Frågan om underrättelser som inte leder till kontroll aktualiseras även inom klareringen. När en deklaration stoppas till följd av en varuundersökningsspärr görs en beställning hos gränsskyddet som har personal som är specialiserad på fysiska varuundersökningar. En varuundersökning kan syfta till att både kontrollera om varorna överensstämmer med det som angivits i deklarationen, och kontrollera om varorna lever upp till gällande miljökrav, produktsäkerhetskrav med mera. Inom gränsskyddet görs därefter en prioritering av beställningen och en bedömning av huruvida det finns tillgänglig personal.¹⁴⁶ Nedanstående tabell visar utfallet för de senaste årens varuundersökningsspärrar.

Tabell 17 Hanteringen av varuundersökningsspärrar

	2016	2017	2018
Totalt antal spärrar	2 098	2 432	2 479
Varuundersökning	781	1 091	813
Dokumentkontroll	590	695	1 094
Ej kontrollerade	727	646	572

Källa: Tullverket.

Tabellen visar att cirka 40 procent av de spärrar som anger att en varuundersökning bör genomföras medförde en sådan kontroll. I övriga fall genomfördes antingen en dokumentkontroll eller ingen kontroll alls. Samtliga fall som inte ledde till varuundersökning beror dock inte på personalbrist. Ibland uppstår situationer där det ligger både en dokument- och en varuundersökningsspärr på samma ärende. Om dokumentgenomgången visar att

¹⁴³ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-11-15.

¹⁴⁴ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-11-15. Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

¹⁴⁵ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-04.

¹⁴⁶ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-13.

det inte är relevant att göra en varuundersökning är det korrekt att inte göra en sådan beställning.¹⁴⁷

4.5 Slutsatser

I kapitel 2 framgick att antalet kontroller är mycket lågt i förhållande till de flöden som Tullverket ska övervaka. Förmågan att identifiera kontrollobjekt som genererar så stora debiteringar och beslag som möjligt är därför central. Det främsta verktyget för att lyckas med detta är underrättelseverksamheten. Det bör dock framhållas att även erfarenheten hos personalen vid gränsen är av stor vikt, för de största beslagen som gjordes under 2017 var vid egeninitierade kontroller.

Riksrevisionen ser positivt på beslutet att samla underrättelseverksamheten inom en gemensam organisation, bland annat till följd av den kompetensupbyggnad och minskning av dubbelarbete som det möjliggör. Det är dock ett problem att det saknas en tydlig uppfattning om vilken roll KCAU ska ha gentemot kontrollverksamheten, trots att internrevisionen lyfte upp det problemet 2017.

Ett exempel på ottydligheten i KCAU:s roll är slutsatsen i kapitel 3 om behovet att fastställa hur det strategiska underrättelsearbetet ska vara kopplat till planering och inriktning av kontrollverksamheten. Som framgått i det här kapitlet finns även ett sådant behov för den operativa underrättelseverksamheten. I dagsläget är det oklart i vilken utsträckning KCAU ska styra inriktningen på kontrolluppslagen som produceras och i vilken utsträckning beställningar från kontrollverksamheten ska göra det. Riksrevisionen menar dock att KCAU har en viktig roll för att säkerställa att kontrollen riktas mot de mest relevanta objekten. Det nuvarande systemet där kontrolluppslag som inte bedöms vara tillräckligt prioriterade, eller inte hinns med, väljs bort är således problematiskt.

Riksrevisionen konstaterar vidare att den stora bredden på arbetsuppgifter inom KCAU i relation till nuvarande resurstilldelning är problematisk. Den begränsar möjligheterna att arbeta med metodutveckling och kraftsamla mot specifika företeelser. Metodutvecklingen försvåras också av krav på hög träffsäkerhet och ett starkt fokus på att hantera inkommande tips. Kommissionen för tung trafik visar dock hur framgångsrikt ett riktat underrättelsearbete kan vara, och att det krävides en organisation utanför KCAU för att driva den här typen av metodutveckling understryker att det finns ett problem. Det vore, enligt Riksrevisionens mening, bättre att kunna bedriva den här typen av särskilda insatser inom KCAU.

Riksrevisionen vill i mycket positiv bemärkelse lyfta fram Kommissionen för tung trafik. Resultatet som en förhållandevis liten grupp personer åstadkom visar den stora potential som finns i ett målinriktat underrättelsearbete, och lärdomar från kommissionen bör ha stort värde vid kommande insatser. Mot bakgrund av detta

¹⁴⁷ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-13.

TULLVERKETS KONTROLL – EN TRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

är det förvånande att det inte har skett en utförligare uppföljning av kommissionens resultat och att delar av framgångsfaktorerna nu riskerar att försvinna i samband med att arbetet överförs till KCAU.

Det kan vidare konstateras att förutsättningarna för att arbeta med träffsäkerhet skiljer sig åt mellan olika delar av kontrollverksamheten. Inom operatörsuppföljningen baseras en hög andel av kontrollerna på underrättelser, och träffsäkerheten för revisioner och eftergranskningar är hög. Här ligger förbättringspotentialen i att utveckla metoder för att hitta objekt som ger ännu högre debiteringar. Inom den fysiska kontrollen är situationen annorlunda, där utgör de underrättelsebaserade kontrollerna en mycket låg andel.

Det stora antalet fysiska kontroller medför att en hög andel egeninitierade kontroller inte kan undvikas, men samtidigt indikerar det tillgängliga underlaget att träffsäkerheten är bättre för de underrättelsebaserade kontrollerna. Ett exempel är genomgången av de största beslagen 2017 som visade att andelen underrättelsebaserade kontroller var relativt hög i förhållande till den andel som underrättelserna totalt utgör. Riksrevisionen menar därför att arbetet med att öka andelen underrättelsebaserade kontroller är viktigt ur träffsäkerhetssynpunkt och ser positivt på att det finns en sådan ambition inom Tullverket. Det är dock oroväckande att nuvarande resursprioritering indikerar att andelen inte kommer att öka. Den här prioriteringen kommer diskuteras vidare i kapitel 7.

Ett genomgående problem som framkommit i kapitlet är bristen på ändamålsenlig uppföljning inom underrättelseverksamheten. Som framgått saknas möjlighet att följa inkommande tips från början till slut och därigenom avgöra i vilken utsträckning tips från olika källor genererar olika bra resultat. Det är också svårt att jämföra träffsäkerheten för egeninitierade och underrättelsebaserade fysiska kontroller i olika flöden. Med tanke på de stora skillnader i samhällsnytta som enskilda kontroller genererar är det ett problem att det saknas mätning av vilken samhällsnytta som kontrolluppslagen genererar. De här bristerna medför att det är svårt att utvärdera underrättelseverksamhetens resultat, vilket är viktig information för att kunna avgöra hur högt underrättelseverksamheten bör prioriteras, om den bör inriktas mot specifika flöden, och så vidare. Bakgrunden till de här bristerna finns i de system som används vid uppföljningen, vilket kommer att behandlas i nästkommande kapitel.

Revisionsfrågan som är kopplad till det här kapitlet är om det finns ett ändamålsenligt underrättelsearbete för att skapa träffsäkerhet inom kontrollen. Riksrevisionen konstaterar att Tullverket har tagit flera positiva steg genom bildandet av KCAU och den metodutveckling som skedde inom Kommissionen för tung trafik. Men som framgick av ovanstående slutsatser finns problem som behöver lösas innan underrättelseverksamheten kan betraktas som helt ändamålsenligt utformad.

5 Verktyg

En effektivt utformad kontrollverksamhet behöver tillgång till adekvata verktyg för att genomföra de kontroller som bedöms vara prioriterade. Begreppet verktyg har en bred innebörd och kan till exempel omfatta IT-system, kompetens och regelverk.

Kapitlet delas in i tre delar. Den första delen handlar om tillgängliga verktyg inom underrättelseverksamheten, den andra berör förutsättningarna för att genomföra kontroll och den sista delen handlar om verktyg för uppföljning och planering.

Informationen i kapitlet utgör underlag för bedömning av revisionsfrågan om huruvida Tullverket har ändamålsenliga verktyg för att hantera de prioriterade kontrollområdena.

5.1 Underrättelseverksamhetens verktyg

Under granskningen har det framgått att tillgången till adekvata IT-verktyg och regelverk är en aktuell fråga inom underrättelseverksamheten. I avsnitt 4.3 beskrevs till exempel att den ostrukturerade formen på inkommande trafikuppgifter försämrar möjligheten för automatisering inom selekteringen. Den typ av selektering som syftar till att hitta misstänkta personer och fordon baserat på profilering (såsom misstänkta resmönster) måste i dag göras manuellt.¹⁴⁸

Inom EH-delen av underrättelsearbetet pågår för närvarande uppbyggnaden av ett system kallat SIV (selektering i varuflödet) som bland annat ska göra det möjligt att använda riskprofiler för att välja ut kontrollvärda deklarationer. Systemet är dock komplicerat och ställer krav på kunskaper om såväl programmering som tull. Processägaren för Analysera och selektera konstaterar att myndigheten behöver fler personer med kompetens för att hantera den här typen av system. Att lyckas hitta sätt att bygga upp en kombination av systemkompetens och tullkunskap betraktas därför som en mycket viktig fråga.¹⁴⁹

Tullverket samlar in statistik om handeln med varor utanför EU, och tillgången till de här uppgifterna skulle göra det möjligt att söka efter onaturliga mönster som kan motivera kontroll. Det har inom KCAU inletts ett utvecklingsarbete tillsammans med Norge kring Big data, men i övrigt används den här typen av metoder i begränsad utsträckning.¹⁵⁰ Avdelningschefen för effektiv handel konstaterar att det vore önskvärt att göra den här typen av analyser i betydligt

¹⁴⁸ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08.

¹⁴⁹ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08. Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

¹⁵⁰ Intervju vid Tullverket, 2018-06-08. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-04.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

högre utsträckning. Eftersom Tullverket i dagsläget huvudsakligen agerar på inkommande information och tips blir arbetet mer reaktivt än proaktivt. För att arbeta mer proaktivt behövs, enligt avdelningschefen, både fler personer med rätt kunskap och bättre systemstöd.¹⁵¹

Företrädare för KCAU framhåller även att avsaknaden av möjlighet att använda hemliga tvångsmedel, såsom inhämtning av telefonlistor, vid vapensmuggling är ett problem. Den 1 januari 2018 höjdes minimistraffet för grovt vapenbrott från ett till två år, vilket ökade Polismyndighetens möjlighet att använda hemliga tvångsmedel vid grova vapenbrott.¹⁵² För Tullverkets del styrs den här möjligheten av straffsatserna i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen), som inte förändrades i samband med straffskärpningen. Tullverket har således inte fått de utökade möjligheter som Polismyndigheten fått.¹⁵³

Frågan om straff för vapensmuggling har blivit föremål för ett tillkännagivande från riksdagen om att regeringen bör se över smugglingslagen så att den skärpta synen på vapenbrott även får genomslag på vapensmuggling.¹⁵⁴ Detta resulterade den 20 april 2018 i ett tilläggsuppdrag till Uppdraget att utreda vissa frågor på vapenlagstiftningens område. Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2019.¹⁵⁵

5.1.1 Selektion i flygtrafik

Selektion har varit ett framgångsrikt verktyg för att hitta flygpasagerare som smugglar narkotika och andra typer av varor. Genom tips eller riskprofiler har Tullverket i förväg kunnat välja ut specifika personer på ankommande flyg som ska kontrolleras vid landning. Processen har skett manuellt och varit möjlig till följd av att Tullverket fått tillgång till flygbolagens bokningssystem.¹⁵⁶

Den 1 augusti 2018 implementerade Sverige Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter¹⁵⁷) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, här benämnt PNR-direktivet. I samband med detta försvann Tullverkets möjlighet att hämta information om flygpasagerare från flygbolagen. Den möjligheten överfördes i stället till en ny grupp som är placerad hos Polismyndigheten. Tanken är att

¹⁵¹ Intervju vid Tullverket, 2018-11-08.

¹⁵² Prop. 2017/18:26. Bet. 2017/18:JuU8. Rskr. 2017/18:65.

¹⁵³ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-09-24. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-04.

¹⁵⁴ Bet. 2016/17:JuU18. Rskr. 2016/17:223.

¹⁵⁵ Justitiedepartementet, 2018a.

¹⁵⁶ Intervju vid Tullverket, 2018-06-08. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08.

¹⁵⁷ PNR är en förkortning av Passenger Name Record och avser uppgifter som passagerare lämnar vid bokning av flygresor och vid incheckning, till exempel namn, resedatum, resväg, bagageinformation och betalningssätt.

gruppen ska inhämta PNR-uppgifter digitalt från flygbolagen så att dessa uppgifter kan bearbetas elektroniskt. Därefter kan Tullverket beställa uppgifter som bygger på PNR-materialet.¹⁵⁸ I samband med lagändringen framhöll regeringen, i ett pressmeddelande, att förändringen kommer kunna bidra till att effektivisera Tullverkets arbete ytterligare.¹⁵⁹

På Tullverket ser man positivt på de analysmöjligheter som en digital inhämtning av PNR-uppgifter innebär och konstaterar att systemet kommer kunna bearbeta en betydligt större mängd uppgifter än vad Tullverket kunde göra vid sin manuella hantering. Problemet är dock att anslutningen av flygbolag till det nya systemet går långsammare än planerat och det finns i dagsläget inget som talar för att det går att hitta en snabb lösning på detta. Följden är att Tullverket i dag har mycket sämre tillgång till passageraruppgifter än vad man tidigare haft, vilket innebär försämrade möjligheter att hitta smugglare och att Tullverket nu är hänvisade till mindre träffsäkra arbetsmetoder.¹⁶⁰

Ett annat problem är att lagstiftningen anger att PNR-uppgifter bara kan användas vid brott som kan medföra fängelse i tre år eller mer.¹⁶¹ Tullverket kan således inte beställa uppgifter för kontroll som är riktad mot till exempel smuggling av punktskattepliktiga varor, trots en hög grad av organisering även vid den här typen av smuggling.¹⁶²

Den här situationen beskrivs av representanter för kontrollverksamheten och KCAU som ett stort problem. Tullverket efterfrågade redan innan den nya lagen trädde i kraft någon form av övergångslösning för att undvika den här typen av nedgång i operativ förmåga.¹⁶³ Finansdepartementet instämmer i att detta är ett problematiskt läge och anger att även de, långt före övergången, påpekade vikten av att de nya systemen skulle komma på plats i tid till Justitiedepartementet. Detta är ett problem som, enligt Finansdepartementet, även finns i andra medlemsstater.¹⁶⁴

5.2 Kontrollmöjligheter

När det gäller kontrollverksamhetens tillgång till verktyg är det inledningsvis värt att notera att Tullverket lagstiftningsmässigt har långtgående befogenheter jämfört med tulladministrationer i andra länder. Däremot begränsar EU-medlemskapet

¹⁵⁸ Prop. 2017/18:234. Bet. 2017/18:JuU39. Rskr. 2017/18:394.

¹⁵⁹ Justitiedepartementet, 2018b.

¹⁶⁰ Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08. Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

¹⁶¹ 1 § lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen.

¹⁶² Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08.

¹⁶³ Intervju vid Tullverket, 2019-01-10. SOU 2017:57, *Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen*.

¹⁶⁴ Intervju vid Finansdepartementet, 2018-12-14.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

kontrollmöjligheterna vid inre gräns, ett exempel på detta är att Tullverket där inte får genomföra kontroller som är riktade mot stöldgods och läkemedel (såvida de inte är narkotikaklassade). I praktiken innebär detta att Tullverket inte har möjlighet att stoppa den här typen av gods, eller kvarhålla personen som transporterar det. I en sådan situation kan Tullverket kontakta Polismyndigheten, men då krävs att det finns poliser i närheten som kan ingripa innan kontrollen hunnit slutföras.¹⁶⁵

I den offentliga debatten har det förekommit förslag om att utöka Tullverkets befogenheter mot stöldgods och läkemedel. Tullverket konstaterar dock att detta i så fall skulle aktualisera frågor om möjligheten att beslagta varorna och om vem som ska utreda brottet. Tullverket gör också bedömningen att en sådan utökning av uppdraget inte skulle kunna hanteras med befintliga resurser.¹⁶⁶

Utöver ovanstående begränsningar har det under granskningen framkommit ytterligare ett par, mer detaljerade, begränsningar i kontrollmandatet för den fysiska kontrollen som kommer beskrivas i nedanstående avsnitt. Därefter följer ett avsnitt med andra typer av verktygsfrågor som påverkar kontrollverksamheten.

5.2.1 Ytterligare begränsningar i kontrollmandatet

En av cheferna för gränsskyddet i Malmö beskriver att de tidigare har genomfört framgångsrika kontroller på tågen över Öresundsbron. Genom att resa med tåget från Danmark kunde kontrollen påbörjas redan ombord när tåget passerat svenska gränsen och eftersom resenärerna sitter stilla är hundar ett effektivt hjälpmedel. Metoden var bland annat ett sätt att fånga upp ungdomar som börjat komma i kontakt med droger. Till följd av att det stora antalet beslag prövades under fyra veckor att dubbla antalet tulltjänstemän på tågen, vilket ledde till mer än en fördubbling av beslagen. Tullverket ökade då kontrollerna ytterligare för att hitta brytpunkten där beslagen slutade öka i samma takt, men utan att lyckas nå den punkten.¹⁶⁷

Sedan 2015 är det inte längre möjligt att genomföra kontroller ombord på tågen eftersom det framkommit att tulltjänstemännens utrustning (batong och pepparsprej) klassas som vapen i Danmark, vilket i sin tur innebär att den här typen av resor kräver tillstånd. Kontrollen måste nu i stället utföras vid den första stationen på svensk sida, något som är betydligt svårare och medför en risk att personer som inte kommit från Danmark blir kontrollerade i onödan.¹⁶⁸

¹⁶⁵ Intervju vid Tullverket, 2018-11-07. Intervju vid Tullverket, 2018-03-15. Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

¹⁶⁶ Intervju vid Tullverket, 2018-11-07. Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

¹⁶⁷ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-04.

¹⁶⁸ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-04.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tullverket har lyft den här frågan till Finansdepartementet som i sin tur har diskuterat detta med sin danska motsvarighet. Departementet uppger dock att det har varit svårt att uppnå enighet i frågan och att diskussionerna dragit ut på tiden, vilket innebär att det än så länge inte finns någon lösning på problemet.¹⁶⁹

En annan begränsning av kontrollmandatet gäller dopningspreparat. Enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel får dopningspreparat inte föras in i landet, vilket innebär att Tullverket kan beslagta dopningspreparat som smugglas in. I lagstiftningen anges dock inte utförsel som en otillåten hantering, vilket innebär att Tullverket inte kan agera om dopningspreparat påträffas vid kontroller av resande på väg ut ur landet.¹⁷⁰

Fokus för Tullverkets kontroll ligger på införsel av illegala varor, och frågan har därför inte betraktats som tillräckligt viktig för att lyfta till Finansdepartementet. Processägaren för Genomföra fysisk kontroll konstaterar dock att tulltjänstemännen kan uppleva det som frustrerande när den här situationen uppstår. Eftersom det är olagligt att inneha dopningspreparat begär en person som vid en utförselkontroll påträffas med dopningspreparat ett brott, men det är en typ av brott som Tullverket inte kan agera mot. Tullverket kan kontakta Polismyndigheten, men det är inte säkert att någon polis hinner fram under den korta tid som kontrollen pågår.¹⁷¹

5.2.2 Andra verktygsfrågor inom kontrollen

Vid platser där Tullverket behöver kunna genomföra kontroll, såsom hamnar, färjeterminaler, och flygplatser är ägaren av anläggningen skyldig att förse Tullverket med lokaler där kontrollerna kan utföras. Med tanke på att nya flyglinjer, färjeavgångar med mera öppnas och läggs ner skulle det vara dyrt och komplicerat för Tullverket att själva stå för lokalerna. På vissa platser fungerar det här bra, men på andra platser är lokalförhållandena långtifrån optimala.¹⁷²

Under granskningen besökte Riksrevisionen olika kontrollplatser längs gränsen och ett tydligt exempel på bristfälliga lokaler noterades vid ankomstplatsen för färjor i Göteborg. Lokalerna är gamla och inte ändamålsenligt utformade, vilket beror på att det är trångt på kajen och att dess ålder sätter begränsningar för vilka byggnader som kan uppföras. Detta medför enligt personalen sämre flöde i kontrollerna och att det är svårt att få plats med utrustningen för att skanna lastbilar. Om det kommer en lastbil som behöver kontrolleras måste den först flyttas till en annan kontrollplats, vilket medför att det krävs en hög misstanke om

¹⁶⁹ Intervju vid Finansdepartementet, 2018-12-14.

¹⁷⁰ E-post från Tullverket, 2018-12-12.

¹⁷¹ Intervju vid Tullverket, 2018-11-07. Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

¹⁷² Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

fel för att välja att genomföra en kontroll. Om förutsättningarna hade varit bättre hade det gått att genomföra kontrollerna vid en lägre misstankegrad.¹⁷³

Tullverkets hundar är ett viktigt hjälpmedel vid kontroll, de kan identifiera kontrollvärda personer i större grupper, hitta gömd narkotika med mera. Hundarna tränas för att hitta narkotika, vapen och ammunition. När det gäller narkotika får Tullverket inneha små mängder som kan användas vid träningen, vilket enligt personal som intervjuats i granskningen fungerar väldigt väl. Däremot saknas möjlighet att använda beslagtagna vapen på motsvarande sätt.¹⁷⁴ I dag hyr Tullverket därför in vapen från vapenhandlare som hundarna kan tränas på, en metod som anges ha både för- och nackdelar. Det låga antalet beslagtagna skjutvapen innebär att det skulle ta tid att bygga upp en tillräckligt bred samling, samtidigt som vapenhandlarna däremot redan har ett brett utbud. Det kan dock vara svårt att få tag på automatvapen och det är en dyr lösning.¹⁷⁵

Den här frågan har diskuterats länge inom myndigheten, men det har varit svårt att hitta stöd i nuvarande lagstiftning för att kunna spara vapen i stället för att förverka dem. Myndigheten genomför nu en ny översyn av rättsläget och om den ger samma resultat kan det bli aktuellt att lyfta frågan om en eventuell lagändring till Finansdepartementet. Även om det blir möjligt att använda beslagtagna vapen kommer dessa sannolikt användas tillsammans med inhyrda vapen eftersom det är positivt att ge hundarna en så bred doftbild som möjligt att träna på.¹⁷⁶

5.3 System för uppföljning och planering

En genomgående iakttagelse är att Tullverket har en omfattande uppföljning och att det används många mått med satta målnivåer, något som varit föremål för kritik från chefer inom kontroll- och underrättelseverksamheterna.¹⁷⁷ Även internrevisionen har berört frågan. I en granskning av arbetet med efterkontroller från 2016 uppger internrevisionen att de, trots ett stort antal nyckeltal som redovisas varje månad, inte kunde få en övergripande bild av hur väl verksamheten fungerar och hur effektivt den bedrivs. Slutsatsen blev att EH borde se över nyckeltalen inom operatörsuppföljningen och ersätta dem med relevanta mått som mäter effektiviteten. Internrevisionens synpunkter ledde till att vissa nya nyckeltal infördes, men inte att några av de gamla nyckeltalen togs bort.¹⁷⁸

¹⁷³ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-08.

¹⁷⁴ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-10-08.

¹⁷⁵ Telefonintervju med Tullverket, 2018-11-13.

¹⁷⁶ Telefonintervju med Tullverket, 2018-11-13.

¹⁷⁷ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-09-13. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-04. Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

¹⁷⁸ Tullverkets internrevision, 2016. Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-09-13.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Det har inte funnits utrymme i granskningen att undersöka om det finns nyckeltal som bör tas bort. Men frågan har uppmärksammats av Tullverkets ledning och det finns planer på att under 2019 genomföra en översyn av uppföljningen och vilka nyckeltal som egentligen behövs.¹⁷⁹

Trots den omfattande uppföljningen har det i granskningen noterats att det finns luckor. Ett exempel är att det inte går att särredovisa tid och debiteringar för de riskbaserade dokumentkontrollerna inom klareringen. Processägaren för Klarera varor och transporter uppger också att det saknas ett bra system för att rapportera vilka kontroller som har utförts, vilket gör det svårt att följa upp resultatet av klareringens kontroll. För att komma till rätta med detta finns planer på att införa en förbättrad uppföljningsfunktion i det system som handläggarna använder.¹⁸⁰

Bristerna i uppföljningen blir särskilt påtagliga för KCAU. I kapitel 4 framhölls att det inte går att mäta vilket resultat som tips från olika källor resulterar i och att det inte redovisas vilken samhällsnytta som levererade kontrolluppslag genererar. Det senare beror bland annat på gränsdragningsfrågor som uppstår när resultatet av ett kontrolluppslag ska mätas. Det kan enligt Tullverket till exempel diskuteras hur ett kontrolluppslag som indikerar att det smugglas cigaretter i en transport, men där tulltjänstemännen hittar narkotika, ska hanteras.¹⁸¹ De här bristerna kan även kopplas till frånvaron av ett adekvat systemstöd för uppföljning inom KCAU. Uppföljningen sker manuellt med hjälp av Excel och e-postkontakter i flera steg, vilket också medför att felregistreringar förekommer.¹⁸²

Ett annat problem är att det finns osäkerhet som är förknippad med redovisningen av genomförda fysiska kontroller, vilken bygger på manuell återrapportering från personalen efter respektive arbetspass. Detta märks bland annat vid uppföljningen av kontrolluppslag från KCAU. KCAU meddelas när det beslutas att kontrolluppslag ska resultera i kontroll, men till följd av ett bortfall på återrapporter får man inte alltid bekräftelse på att kontrollen verkligen har utförts och vad den resulterade i. Tullverket har dock vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med detta. I början av 2019 implementeras ett system kallat NUS (Nationellt uppdragshanteringssystem) där uppdragen till gränsskyddet registreras. När ett uppdrag är klart ska tjänstemannen återrapportera direkt i sin telefon och det kommer inte gå att avsluta ett uppdrag förrän rapporten är gjord. Förhoppningen är att detta på sikt kommer medföra en bättre uppföljning av arbetet inom den fysiska kontrollen.¹⁸³

¹⁷⁹ Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

¹⁸⁰ E-post från Tullverket, 2018-11-26. E-post från Tullverket, 2018-12-10. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-03-26.

¹⁸¹ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-10-04. Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

¹⁸² Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-10-04. E-post från Tullverket, 2019-01-09.

¹⁸³ Intervju vid Tullverket, 2018-10-03. Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

5.4 Slutsatser

Riksrevisionens övergripande bild är att Tullverket i huvudsak har de verktyg som behövs inom kontrollverksamheten. Det finns dock undantag inom specifika områden som skapar frustration, såsom problemen att göra kontroller på tågen över Öresund, reglerna kring dopningsmedel och möjligheten att använda beslagtagna vapen för träning av hundar. Detta är inte någon komplett lista över regler som kan vara önskvärda att förändra, men det illustrerar behovet av att föra en diskussion om huruvida det finns möjlighet att via regeländringar eller andra åtgärder underlätta för kontrollverksamheten.

När det gäller de större frågorna kring kontrollmandatet, stöldgoods och läkemedel, tar Riksrevisionen inte ställning till om ett utökat mandat är motiverat. Den typen av förändringar kräver en större utredning och diskussioner om Tullverkets anslag.

Problemen avseende verktyg är större på underrättelsesidan. Till att börja med är användningen av metoder för att analysera stora datamängder i syfte att hitta avvikelser i dag begränsad. Riksrevisionen betraktar det som positivt att det finns ambitioner att öka kompetensen som är kopplad till den typen av metoder och system, men konstaterar att mycket arbete kvarstår. Det är också positivt att frågan om straffsatserna för vapensmuggling är under utredning. Riksrevisionen vill dock lyfta fram de begränsade möjligheterna att selektera i flygtrafiken som ett problem. Att möjligheterna att identifiera misstänkta flygpassagerare har försämrats kraftigt samtidigt som resandet ökar, är långtifrån tillfredsställande.

Av granskningen framgår att det finns bristande systemstöd för uppföljning, bland annat inom KCAU. Däremot är bilden av tillgången på uppföljningsinformation mer blandad. Å ena sidan finns en stor mängd nyckeltal som på vissa håll upplevs som ett problem. Å andra sidan finns en bristande uppföljning av underrättelsearbetet som medför svårigheter att utvärdera resultatet och försämrar möjligheten att avgöra om vissa urval fungerar bättre än andra. Riksrevisionen ser därför positivt på planerna att genomföra en översyn av uppföljningen. Om det finns mindre viktig uppföljning bör den tas bort till förmån för bättre möjlighet att utvärdera resultatet av underrättelse- och kontrollinsatser. Uppföljningens betydelse för en effektiv resursprioritering kommer att diskuteras vidare i avsnitt 7.3.

Revisionsfrågan som är kopplad till det här kapitlet är huruvida Tullverket har ändamålsenliga verktyg för att hantera de kontrollområden som bedöms vara prioriterade. Riksrevisionens samlade bedömning är att Tullverket i huvudsak har adekvata verktyg, men bristerna i uppföljningssystemen och problemen med selektering i flygtrafiken utgör betydande undantag.

6 Anpassningsförmåga

Den sista förutsättningen för en effektiv kontrollverksamhet som beskrevs i bedömningsgrunden är möjligheten att snabbt anpassa verksamheten efter förändringar, såsom nya smugglingsvägar, och nya tillvägagångssätt. Detta är särskilt viktigt inom den brottsbekämpande delen där de kriminella har ett intresse av att hitta nya tillvägagångssätt för att undvika kontroll. Detta tar sig bland annat uttryck genom spaning i syfte att kartlägga myndighetens arbete.¹⁸⁴

Vissa beståndsdelar som är viktiga för Tullverkets anpassningsförmåga har redan beskrivits tidigare i granskningen, till exempel det strategiska underrättelsearbetet. Detta kapitel lyfter fram flera exempel som belyser de problem som kan uppstå vid snabba omvärldsförändringar och nya tillvägagångssätt för att undgå kontroll.

Informationen i kapitlet, tillsammans med tidigare iakttagelser, utgör underlag för att besvara den sista revisionsfrågan om huruvida kontrollverksamheten är utformad på ett sätt som möjliggör snabb anpassning.

6.1 Snabba omvärldsförändringar

I detta avsnitt ges två exempel på snabba omvärldsförändringar med implikationer för Tullverkets kontrollverksamhet och på hur dessa har hanterats.

6.1.1 Postförsändelser från Kina

Inom EH kan nya sätt att undanhålla skatt och tull uppstå, och förändrade flöden kan förstärka risker som tidigare betraktats som små. Ett exempel på detta är händelseutvecklingen i samband med den snabba ökningen av småförsändelser från Kina under 2017. Efter uppmärksamhet i medier framkom att PostNord, i strid med lagstiftning och information från Tullverket, frigjorde försändelser till mottagare utan att debitera mervärdesskatt och tull (tull betalas om värdet överstiger 1 600 kronor).¹⁸⁵

Internrevisionen har granskat Tullverkets hantering av lågvärdesförsändelser i postflödet från tredje land. De konstaterar att Tullverket under åren genomfört flera analyser och kontrollinsatser som visat att Posten, och senare PostNord, vid upprepade tillfällen frigjort försändelser utan debitering av mervärdesskatt och eventuell tullavgift. Detta leder fram till slutsatsen att Tullverket hade kunskap om problemet och kunde ha vidtagit tidigare och mer effektiva åtgärder redan 2005.¹⁸⁶ Internrevisionen konstaterar dock myndighetens resursläge krävt prioritering av

¹⁸⁴ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-04.

¹⁸⁵ Tullverkets internrevision, 2018.

¹⁸⁶ Tullverkets internrevision, 2018.

TULLVERKET'S KONTROLL – EN TRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

områden med hög risk. Analyserna före 2015 indikerade att uppbördsbortfallet i postflödet var lågt, varför kontrollen i stället fokuserade på restriktionsvaror. Det bedömdes även att risken för ökade uppbördsförluster skulle hanteras inom ramen för utvecklingen av elektronisk uppgiftslämning inom EU. Internrevisionen bedömer att detta var en rimlig ansats, men att prioriteringarna inte beslutades och dokumenterades på ett tydligt sätt.¹⁸⁷

Problemet med frigjorda försändelser hanterades på operativ nivå inom Tullverket och frågan lyftes inte till verksledningen för strategiskt ställningstagande förrän 2017. I februari 2018 godkände Tullverket en handlingsplan från PostNord som inkluderade en lösning innebärande att företaget skickar en betalningsuppmaning till mottagaren. PostNord betalar sedan aktuellt momsbelopp och eventuell tull till Tullverket.¹⁸⁸ Tullverket uppger att PostNord efter detta har fått betydligt bättre kontroll på flödet av inkommande försändelser och att Tullverket gör regelbundna kontroller för att säkerställa att det nya systemet fungerar.¹⁸⁹

Internrevisionen lämnar en rad rekommendationer i sin granskning, bland annat att den interna styrningen inom myndigheten behöver utvecklas genom att i högre utsträckning tydliggöra och utkräva ansvar på olika nivåer och i olika roller samt att det behövs tydligare rutiner för att lyfta upp problem och risker när de inte kan hanteras på lägre nivå. Internrevisionen betonar också att grunderna för prioriteringar av kontroller i olika flöden bör formaliseras, dels i riskanalyser med åtgärdsplaner, dels i form av beslut med konsekvensanalys.¹⁹⁰

6.1.2 Ökad användning av illegala skjutvapen

Den ökade användningen av illegala skjutvapen är exempel på en allvarlig omvärldsförändring som har implikationer för Tullverket. Enligt Brå har det dödliga våldet med skjutvapen ökat från 25 fall 2013 till 40 fall 2017. En stor del av dessa fall skedde i Stockholmsregionen, där Polismyndigheten rapporterar att antalet skjutningar under samma period ökade från 89 till 130 stycken.¹⁹¹ Att förhindra vapensmuggling är en av de fyra kontrolluppgifter som regeringen anger som särskilt prioriterad i regleringsbrevet.¹⁹² I kapitel 3 framgick dock att det både saknas kunskap om vilken samhällsnytta ett beslagtaget vapen medför och hur stor införseln av illegala vapen är.

¹⁸⁷ E-post nr 1 från Tullverket, 2019-03-27.

¹⁸⁸ Tullverkets internrevision, 2018.

¹⁸⁹ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-13.

¹⁹⁰ Tullverkets internrevision, 2018.

¹⁹¹ Brå, 2018. Polismyndigheten, polisregion Stockholm. 2018.

¹⁹² Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Tullverket.

År 2018 beslagtogs 41 skjutvapen, vilket var en minskning från de 61 skjutvapen som beslagtogs året innan. Beslagen utgörs till största del av pistoler och revolverar. Vid diskussioner med företrädare för kontroll- och underrättelseverksamheten har det framhållits att avsaknaden av kunskap om storleken på vapensmugglingen gör det svårt att värdera det här resultatet. Det framhålls också att det behövs mer underrättelser om antalet vapenbeslag ska kunna ökas. Bättre tekniska hjälpmedel och mer myndighetssamverkan beskrivs också som tänkbara åtgärder.¹⁹³

Avdelningsledningen för BB har identifierat ett behov av åtgärder för att förstärka arbetet gentemot vapensmuggling, och i handlingsplanen inför 2018 inkluderades ett uppdrag att se över arbetsmetoder, myndighetssamverkan och kontrollinsatser gällande skjutvapen. Ansvarig för uppdraget berättar att myndigheten har tappat momentum i vapenfrågan till följd av att tidigare drivande personer gått vidare till andra tjänster och att tanken med uppdraget har varit att ta igen detta. Uppdraget har resulterat i en rekommendation att genomföra en särskild insats gentemot vapen, men någon sådan insats har hittills inte påbörjats.¹⁹⁴

6.2 Förändrade och svårhanterade tillvägagångssätt

Ett exempel på aktörers intresse för att anpassa sina smuglingsmetoder kan hämtas från arbetet för att stoppa de så kallade spritbussarna. I slutet av 2015 konstaterade regeringen att det förekom omfattande fusk med punktskattepliktiga varor. Som exempel angavs bland annat organiserade resor med buss till grannländer där inhyrda personer utgav sig för att vara passagerare och ägare till de stora mängder alkohol som lastats på bussen, alkohol som sedan såldes illegalt. Regeringen gav därför Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket i uppdrag att kartlägga arbetet för att förhindra illegal hantering av punktskattepliktiga varor och analysera hur samverkan kunde förbättras.¹⁹⁵

Som mest fanns ett 15-tal kända oseriösa bussbolag med ett 30-tal bussar som dagligen fraktade alkohol till Sverige. Med enskilda och gemensamma insatser lyckades dock myndigheterna stoppa den här verksamheten, vilket möjliggjordes genom att de på ett samordnat sätt utnyttjade sina respektive verktygslådor. Vid diskussioner med Tullverket har även framhållits att underrättelsearbetet spelade en viktig roll. Åtgärderna mot spritbussarna resulterade bland annat i 145 000 liter omhändertagen och beslagtagna alkohol, 6 miljoner kronor i debiterad alkoholskatt och drygt 3 miljoner kronor i utfärdade böter.¹⁹⁶

¹⁹³ Intervju vid Tullverket, 2018-10-03. Telefonintervju med Tullverket, 2018-11-13. Intervju vid Tullverket, 2019-01-10. Tullverket, 2019.

¹⁹⁴ Telefonintervju med Tullverket, 2018-11-13.

¹⁹⁵ Finansdepartementet, 2015a.

¹⁹⁶ Intervju vid Tullverket, 2019-01-10. Tullverket, 2017c. Finansdepartementet, 2015b.

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

Efter den framgångsrika insatsen har smugglingen emellertid fortsatt, men nu med hjälp av andra tillvägagångssätt. Företrädare för gränsskyddet i Malmö beskriver att ett vanligt tillvägagångssätt är att frakta mindre volymer i skåpbilar som kör fler resor, det kan exempelvis komma 8–10 skåpbilar med en färja som ankommer till Helsingborg. Detta beskrivs som mycket svårt att hantera för Tullverket. Det går inte att ställa upp bilarna på rad och gå igenom dem en efter en eftersom det tar tid att räkna och dokumentera alkoholen. Om Tullverket väljer ut en skåpbil kan de andra obehindrat åka av färjan.¹⁹⁷

En annan faktor som gör det svårt att hantera skåpbilarna är att privatpersoner får föra in relativt stora mängder alkohol från ett annat EU-land om det handlar om privat bruk. Det kan med andra ord bli så att Tullverket får släppa iväg den skåpbil som valdes ut för kontroll eftersom det inte finns tillräcklig grund att hävda att alkoholen kommer säljas. Om det däremot finns uppgift om att bilen regelbundet fraktar alkohol över gränsen har Tullverket bättre möjlighet att ingripa.¹⁹⁸

I det här sammanhanget är det även värt att nämna post- och kurirflödet där smugglingen också kännetecknas av ett stort antal små försändelser, vilket försvårar för Tullverket. Träffsäkerheten på kontrollerna i det här flödet är hög och Tullverket vet att det skulle gå att göra många fler beslag om det satsades mer resurser. Det skulle dock kräva nedprioritering av kontroller i andra flöden där träffsäkerheten visserligen är lägre men där storleken på beslagen är större. Detta beskrivs som en ständigt aktuell balansgång.¹⁹⁹

Hösten 2015 genomfördes en operation riktad mot nätdroger där Tullverket fokuserade på postterminaler i hela landet. Under fyra veckor gjordes närmare 2 700 stycken beslag, vilket i sin tur ledde till drygt 1 800 inledda förundersökningar mot personer. Detta illustrerar dock svårigheten med att göra stora insatser i postflödet, för resultatet blir många brottsutredningar som kräver stora utredningsresurser. Det krävs också laboratorietester för att säkerställa att det handlar om förbjudna preparat.²⁰⁰

Under granskningen har Riksrevisionen diskuterat med Tullverket huruvida det genom ny teknik eller ändrad lagstiftning skulle gå att öka beslagen i post- och kurirflödet utan att ta större personalresurser i anspråk. I dag plockar tulltjänstemännen ut misstänkta paket på terminalerna och skannar dem. En annan lösning skulle vara att paketen går på en bana där samtliga skannas och paket väljs ut för kontroll automatiskt. Den metoden skulle dock sannolikt göra pakethanteringen långsammare och inte vara förenlig med kravet att Tullverket

¹⁹⁷ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-04.

¹⁹⁸ Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

¹⁹⁹ Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

²⁰⁰ Intervju vid Tullverket, 2018-06-08. Intervju vid Tullverket, 2018-10-15.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

ska hindra trafiken i flödet så lite som möjligt. Ett annat alternativ skulle kunna vara att destruera försändelser med mindre mängder narkotika utan efterföljande brottsutredning. Tullverket konstaterar att detta visserligen skulle innebära en stor förenkling, men att det medför problemet att personer som försökt föra in narkotikan undkommer straff.²⁰¹

Under granskningen har Riksrevisionen efterfrågat fler exempel på insatser som utformats i syfte att förhindra ett specifikt tillvägagångssätt eller införseln i ett särskilt flöde. Men fler exempel, utöver spritbussarna, nätdrogerna och Kommissionen för tung trafik, har inte kunnat ges. Tullverket beskriver att det är känt att det blir bra resultat när man tillsätter extraresurser och fokuserar på ett specifikt område på det här sättet. Insatserna är dock kostsamma, bland annat eftersom personal måste resa från andra delar av landet. Pengarna måste tas från den vanliga kontrollverksamheten, vilket innebär att annat måste nedprioriteras.²⁰²

6.3 Slutsatser

Möjlighet att anpassa kontrollverksamheten till förändrade förutsättningar är en viktig framgångsfaktor och i kapitlet används två exempel för att belysa hur detta kan fungera i praktiken. När det gäller postflödet fanns tidigt kunskap om problemen, men tillräckliga åtgärder vidtogs inte förrän den stora volymökningen gjorde problemen allmänt kända. Tullverket har därefter vidtagit åtgärder för att säkerställa att PostNords hantering fungerar. Riksrevisionen ser positivt på detta och på den genomgripande granskning som internrevisionen har genomfört.

Riksrevisionen konstaterar att motsvarande anpassning emellertid inte har skett i vapenfrågan (även om det funnits vissa diskussioner om att området behöver prioriteras mer). Beslagen av skjutvapen minskade 2018 och ligger på en låg nivå. En förklaring som getts är att det är oklart hur stor införseln är, bland annat eftersom samma vapen vandrar runt i kriminella kretsar och används flera gånger. Riksrevisionen menar att det bristfälliga kunskapsläget om vapensmugglingen är ett problem. Mot bakgrund av den skada som illegala vapen orsakar i samhället behöver Tullverkets resultat på det här området kunna utvärderas på ett bättre sätt.

I kapitel 4 lyftes Kommissionen för tung trafik fram som ett exempel på hur kraftsamling inom underrättelseverksamheten kan ge mycket bra resultat. I det har kapitlet beskrivs två exempel där kraftsamling inom kontrollverksamheten också gav mycket goda resultat. Riksrevisionen ser således positivt på den här typen av kraftsamling mot specifika flöden eller företeelser. Det finns bara ett fåtal genomförda insatser av det här slaget, men Riksrevisionen menar att det finns anledning att tro att ett ökat inslag av det här sättet att arbeta kan leda till ökad

²⁰¹ Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

²⁰² Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

effektivitet. Ett sådant arbetssätt kan också ge ökad kunskap om de tillvägagångssätt som används vid smuggling i olika flöden.

Som framgick av exemplet med spritbussarna kommer smugglingsmetoder som slagits ut att ersättas av andra, varpå kontrollverksamheten behöver hitta nya angreppssätt. Riksrevisionen noterar dock att metoden att använda många leveranser med små volymer har visat sig svår att bemöta, oavsett om det handlar om skåpbilar med alkohol eller postförsändelser. Riksrevisionen vill poängtera vikten av att genom metodutveckling och andra typer av åtgärder förbättra kontrollverksamhetens förutsättningar att hantera den här typen av tillvägagångssätt.

Revisionsfrågan som är kopplad till det här kapitlet är huruvida kontrollverksamheten är utformad på ett sätt som möjliggör anpassning och utveckling i takt med förändrade omvärldsfaktorer. Baserat på de fall som lyfts fram i kapitlet menar Riksrevisionens att det finns områden där metodutveckling och kraftsamling mot specifika företeelser skulle kunna stärka anpassningsförmågan, något som förefaller särskilt motiverat för skjutvapen.

7 Kontrollverksamhetens resurser och resursprioritering

Granskningens syfte är att undersöka om Tullverket har en effektivt utformad kontrollverksamhet. Genomgången av bedömningsgrundens fyra förutsättningar för effektivitet har identifierat positiva insatser för att öka effektiviteten, såsom Kommissionen för tung trafik. Men den har även visat på brister, bland annat avseende möjligheterna att följa upp resultatet av underrättelser och uppskatta nyttan av beslag. I detta kapitel diskuteras vilka konsekvenser detta får för möjligheten att allokera resurserna på ett effektivt sätt. Kapitlet inleds emellertid med en beskrivning av resursläget som sätter ramarna för allokeringsproblemet.

7.1 Resursläget sätter ramarna

I kapitel 2 beskrevs Tullverkets ansträngda resursläge och hur det kommit att påverka kontrollverksamheten. Där framgick att antalet årsarbetskrafter totalt sett inom myndigheten minskade med 6 procent under 2013–2017, vilket motsvarar 107 årsarbetskrafter. Samtidigt växte de trafik- och varuflöden som myndigheten ska övervaka. Där framgick även att den redovisade tiden för fysiska kontroller under 2017 motsvarande 216 årsarbetskrafter, vilket måste betraktas som en relativt begränsad resurs med tanke på det bevakningsuppdrag som finns.

För att illustrera de begränsningar som resursläget 2017 medförde kan följande räkneexempel användas: En fysisk kontroll kräver en viss personalstyrka för att uppnå god säkerhet och arbetsmiljö. Gränsskyddsgrupperna opererar därför normalt i grupper om 4–8 personer.²⁰³ Med viss förenkling innebär det att 216 årsarbetskrafter motsvarar den fysiska kontroll som kan utföras av 25–50 grupper. Eftersom många flöden är igång dygnet runt är det sällan möjligt att bevaka ett flöde utan någon form av skiftgång. Vid ett antagande om tvärsnitt reduceras kalkylen till att motsvara 12–25 tillgängliga grupper. Men även denna uppskattning måste reduceras eftersom Tullverket ibland gör särskilda insatser och då används en större mängd av de tillgängliga årsarbetskrafterna vid ett och samma tillfälle. I det totala antalet årsarbetskrafter för processen ingår även viss tid för operativ ledning. Kalkylen illustrerar att antalet platser som gränsskyddet kan befinna sig på vid ett enskilt tillfälle ibland är mycket begränsat.

Det bör förtydligas att personalen i gränsskyddsgrupperna även har andra arbetsuppgifter, till exempel att hantera resultatet av kontrollerna (tid som redovisas på processen Hantera brott) och utbildningsverksamhet. Den tiden

²⁰³ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-10-08.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

ingår inte i ovanstående kalkyl som bara avser fysisk kontroll. Det totala antalet grupper är med andra ord högre än vad ovanstående beräkning indikerar.²⁰⁴

7.1.1 Kontrollverksamheten får resurstillskott

Kontrollverksamhetens ansträngda resursläge rapporterades till regeringen i budgetunderlaget inför 2018 års budgetproposition. Där beskrevs att Tullverket stod inför betydande anpassningar av personalstyrkan för att klara de ekonomiska ramar som då gällde. Bedömningen var att personalstyrkan behövde minskas med omkring 135 årsarbetskrafter och att det skulle få omfattande konsekvenser för möjligheterna att bevaka gränsen. Myndigheten begärde därför att anslaget skulle ökas så att verksamheten kunde upprätthållas. I budgetpropositionen för 2018 tillfördes Tullverket en permanent anslagsökning på 115 miljoner kronor. Det uttalade syftet med tillskottet var att öka kontrollerna vid gränserna. I vårändringsbudgeten för 2018 ökades Tullverkets anslag med ytterligare 72 miljoner kronor i syfte att bland annat stärka myndighetens tekniska kapacitet.²⁰⁵

Resurstillskottet medförde att Tullverket under 2018 kunde genomföra ett större rekryteringsarbete, vilket resulterade i att omkring 100 aspiranter kunde rekryteras till gränsskyddet och 70 aspiranter till operatörsuppföljning och klarering. Arbetet med att rekrytera medarbetare kommer att fortsätta under 2019 och då bedöms ytterligare 70 tjänster tillsättas inom gränsskyddet. Företrädare för Tullverket bedömer att det totala antalet årsarbetskrafter inom myndigheten 2019 kommer att ligga nära det antal som fanns 2013.²⁰⁶ I sammanhanget bör då beaktas att de flöden som ska övervakas i vissa fall har växt i snabb takt sedan 2013.

7.1.2 Resursnivåns betydelse för effektivitet

Personer med ledande befattningar inom kontrollverksamheten anger att det finns möjligheter att göra större beslag inom den fysiska kontrollen, och även med ett relativt stort resurstillskott så skulle beslagen kunna ökas i motsvarande takt. Det beror på att det inte är realistiskt att tro att dagens kontrollnivå påverkar de illegala marknaderna i någon avgörande utsträckning. Myndighetens uppgift är snarare att använda de resurser som finns tillgängliga så effektivt som möjligt.²⁰⁷

Riksrevisionen konstaterar att kravet på att det inte ska finnas några kontrollfria zoner medför en viss begränsning för möjligheterna att prioritera resurserna på det sätt som genererar största möjliga nytta. Det är först efter att en acceptabel lägsta kontrollnivå har uppnåtts på samtliga områden som de kvarvarande

²⁰⁴ E-post nr 1 från Tullverket, 2019-03-27.

²⁰⁵ Tullverket, 2017a. Prop. 2017/18:1, utgiftsområde 3. Prop. 2017/18:99.

²⁰⁶ Tullverket, 2018d. Tullverket, 2017a. Intervju vid Tullverket, 2018-03-15.

²⁰⁷ Intervju vid Tullverket, 2018-11-07. Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

resurserna kan riktas mot de särskilt prioriterade områdena. Riksrevisionen konstaterar vidare att storleken på de här kvarvarande resurserna har betydelse för hur effektivt kontrollverksamheten kan bedrivas. I tidigare kapitel har det framgått att kraftsamlingar inom underrättelse- och kontrollverksamheten gett mycket stor utdelning. Det har också framkommit att det i dagsläget finns begränsat utrymme för att genomföra den här typen av riktade insatser mot högt prioriterade risker.²⁰⁸

Ytterligare exempel på resursnivåns betydelse för möjligheten att arbeta effektivt är behovet av att upprätthålla en tillräckligt stor bemanning vid gränsen för att kunna agera på levererade kontrolluppslag. I avsnitt 4.4 framgick att en betydande andel av kontrolluppslagen i dag inte blir föremål för kontroll, bland annat på grund av resursbrist. Det finns också exempel på flöden där Tullverket med enkla medel skulle kunna förhindra brottslighet och göra större beslag, men där de begränsade resurserna inte tillåter detta, se avsnitt 6.2.

7.2 Styrning och prioriteringar inom kontrollverksamheten

I föregående avsnitt framgick att styrning och prioritering av kontrollresurser är en viktig och utmanande uppgift för Tullverket. Att lyckas med uppgiften är dock centralt för att uppnå en effektivt utformad kontrollverksamhet. I detta avsnitt kommer därför myndighetens arbete med detta att undersökas.

7.2.1 Övergripande styrning och verksamhetsplanering

På längre sikt handlar resursfördelningen om var i landet verksamhet ska bedrivas och om att inrikta kompetensförsörjning mot olika typer av kontroller. Denna typ av beslut bygger på riskbedömningar. Företrädare för ledande befattningar inom Tullverket menar att högst risk generellt bedöms föreligga i stora varu- och trafikflöden. Därför har resurserna i första hand styrts så att de kan genomföra kontroller i dessa flöden. En tydlig konsekvens av denna bedömning är till exempel att gränsskyddet i Malmö har en betydligt större bemanning än övriga gränsskyddsenheter. Där görs också de största beslagen räknat i samhällsnytta.²⁰⁹

Den övergripande styrningen av kontrollverksamheten dokumenteras i verksamhetsplanen. Verksamhetsplanen utgår från de två huvuduppgifterna i instruktionen och regleringsbrevet, att minimera skattefelet och att övervaka att restriktioner om in- och utförsel efterlevs. I verksamhetsplanen finns målnivåer för indikatorer för de resultat som Tullverket vill uppnå exempelvis i form av debiteringar och beslagsmängder. För budgetåret 2019 anges exempelvis att målnivån för initial- och efterdebiteringar är att debitera mer än 79 mnkr och att målnivån för den beräknade samhällsnyttan av beslagtagen narkotika och

²⁰⁸ Intervju vid Tullverket, 2018-11-07. Intervju vid Tullverket, 2018-11-08.

²⁰⁹ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-03-26. Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKER VERKSAMHET?

dopningspreparat ska bli mer än 2,5 mdkr. Verksamhetsplanen anger också prioriterade områden, såsom det tunga godsflödet och kontroller i postflödet.²¹⁰

På avdelningsnivå omsätts verksamhetsplanen till en gemensam handlingsplan för EH och BB. I handlingsplanen för 2018 fördelades 46 uppdrag, varav en tydlig majoritet avsåg verksamhetsutveckling och återrapporteringar. Fyra aktiviteter handlade om att genomföra kontrollinsatser. Huvuddelen av planeringen och prioriteringen av kontrollerna genomförs således ute på respektive KC. Det kan också tilläggas att det enligt arbetsordningen är cheferna på KC-nivå som har det operativa ansvaret för verksamheten.²¹¹

En motvikt till den decentraliserade verksamhetsplaneringen är Tullverkets uppföljning. Avdelningscheferna har en löpande uppföljning av verksamheten som är tämligen omfattande och innehåller både process- och resultatmätt. Om avdelningsledningen bedömer att något inte går enligt plan tas detta upp med underställda chefer på nästkommande uppföljningsmöte.²¹²

7.2.2 Planering och styrning på KC-nivå

Förutsättningarna för att planera och inrikta kontrollerna skiljer sig åt mellan olika typer av KC. Det handlar till exempel om vilka förutsättningar som finns för att göra riskanalyser, men även tillgången på underrättelser skiljer sig mycket åt.

Gränsskyddet

Alla KC inom gränsskyddet har flera verksamhetsorter och i vissa fall kan det vara stora avstånd mellan gränsskyddsgrupperna. Hur personalen ska fördelas mellan verksamhetsorterna beslutas inom respektive KC. Det finns också en rad andra praktiska problem att ta hänsyn till vid planeringen. Varje KC har olika flöden som ska bevakas och kontrollerna ska genomföras på olika platser vid olika tider på dygnet. Det är en komplex planeringsuppgift att se till att alla skift bemannas med rätt kompetens och utrustning. I perioder måste också resursinsatsen hållas på en lägre nivå för att skapa utrymme för större insatser.²¹³

Utifrån verksamhetsplanen och avdelningens handlingsplan upprättar varje KC en egen aktivitetsplan. Styrningen lämnar tämligen stort utrymme för egna initiativ, men det har funnits en övergripande styrsignal som anger att narkotikasmuggling är högst prioriterad.²¹⁴ När det gäller alkohol och tobak planeras kontrollerna så att beslagen blir tillräckliga för att uppfylla de målsatta nivåerna. Företrädare för gränsskyddet i Malmö poängterar att styrningen även innehåller signaler som ska

²¹⁰ Tullverket, 2018b.

²¹¹ E-post från Tullverket, 2018-08-21. Tullverket, 2018a. Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

²¹² E-post från Tullverket, 2018-03-29. Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

²¹³ Intervju vid Tullverket, 2018-10-03.

²¹⁴ Intervju vid Tullverket, 2018-10-03. Intervju vid Tullverket, 2018-11-07.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

säkerställa att en tillräcklig bredd upprätthålls. Ett exempel är insatser mot smuggling som utförs av ungdomar, och andra insatser för att bidra till de mål som finns i ANDT-strategin. Enligt företrädaren för gränsskyddet i Malmö finns det också en medvetenhet om att underrättelser ofta ger bra resultat, varför en annan viktig aspekt vid planeringen är att placera ut grupperna så att det finns så god möjlighet som möjligt att åka på de kontrolluppslag som KCAU levererar.²¹⁵

Det har tidigare framgått att underlagen för riskanalys är begränsade och att det strategiska underrättelsearbetet har ett svagt inflytande. På lokal nivå används dock en del av kontrollresurserna för att undersöka förekomsten av smuggling i olika flöden, och i vissa fall kompletteras detta med beställningar av lägesbilder från KCAU. Det genomförs också löpande informationsutbyten med de underrättelse- och tullkriminalenheter som finns utplacerade på respektive KC.²¹⁶ Riskbedömningen utförs med andra ord inom respektive KC baserat på kunskap om lokala förhållanden.

Operatörsuppföljningen

Inom operatörsuppföljningen arbetar revisorerna till största del med underrättelserapporter som tagits fram inom KCAU. De tänkbara kontrollobjekten prioriteras baserat på den förväntade debiteringen vid kontroll. Som beskrevs i avsnitt 3.2 bedrivs även ett strukturerat arbete med att försöka mäta mörkertal med hjälp av slumpkontroller och kvalitetsmätningar. Inriktningen av kontrollerna är tydlig – resurserna ska i så stor utsträckning som möjligt styras till tullrevisioner som förväntas leda till högsta möjliga efterdebitering.²¹⁷

Företrädare för operatörsuppföljningen beskriver att det finns många uppdrag vid sidan av de riskbaserade kontrollerna, till exempel den ovan nämnda undersökningen av mörkertalet. Tullrevisorena används också för andra typer av arbetsuppgifter, såsom lärare på utbildningar och inom olika utvecklingsprojekt. Under de senaste åren har även en icke obetydlig andel av arbetstiden använts för de kontroller av ursprungsintyg som nämdes i avsnitt 3.1.²¹⁸

Klareringen

Inom klareringen är möjligheten att själv styra över ärendevolymerna betydligt mindre. Inkommande deklarationer hanteras till största del automatiskt, men när så inte sker kan det bero på att ett ärende stoppats av en spärr eller att någon lämnat in en deklaration manuellt på en klareringsexpedition. Hur många ärenden som faller ut till följd av spärrar beror på flera faktorer, till exempel antalet riskbaserade spärrar som läggs, förändringar i den EU-gemensamma

²¹⁵ Intervju vid Tullverket, 2018-10-03. Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-04.

²¹⁶ Intervju vid Tullverket, 2018-10-03.

²¹⁷ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-09-13. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-09-13.

²¹⁸ Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-09-13. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-09-13.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

tulltaxan och vilka varor som är tillståndspliktiga. Vissa av dessa faktorer kan Tullverket påverka och andra inte.²¹⁹

Det här systemet resulterar i att ärendena som hamnar hos klaringen består av en blandning av riskbaserade urval, småfel, avstämningar av tillstånd med mera. Alla dessa ärenden måste omhändertas (detta innefattar även beslut om att ingen kontroll ska genomföras) och betraktas ha samma prioritetsnivå. Företrädare för klaringen uppger att det ibland förekommer att alla ärenden inte kan omhändertas på önskvärt sätt på grund av resursbrist och att det finns behov av bättre systemstöd för att kunna prioritera mellan olika typer av ärenden. Klaringen påverkas emellertid mycket av arbetet med att digitalisera tullhanteringen inom EU, och på sikt är tanken att detta ska möjliggöra både en mindre personalstyrka och mer tid till att genomföra riskbaserade kontroller.²²⁰

7.3 Uppföljningens betydelse för effektiva prioriteringar

En förutsättning för att kunna optimera resursinsatsen är att det finns uppföljning som ger kunskap om vilka resultat som uppnås med olika typer av kontroller. I detta avsnitt ska de brister som tidigare identifierats i uppföljningen diskuteras utifrån vilken betydelse de har för möjligheten att allokera resurser effektivt.

7.3.1 Dagens uppföljningsinformation

Delar av den information som Tullverket inhämtar i sin uppföljning beskriver de faktorer som identifieras i granskningens bedömningsgrund. I nedanstående tabell används den informationen för att jämföra fyra typer av kontroller.

Tabell 18 Uppföljningsinformation från 2018 om fyra typer av kontroller

	Tullrevisioner	Kontroller i postflödet	Kontroller av lastbilar	Kontroller av containrar
Antal kontroller	115	10 718	9 069	541
Träffprocent	81,7 %	55,8 %	1,2 %	1,1 %
Samhällsnytta för hela urvalet (kr)	731 380 000	78 696 984	622 297 866	194 968 149
Antal kontrolltimmar för hela urvalet	34 118	8 787	36 905	6 108
Kostnad per kontrolltimme (kr)	615	713	713	713
Samhällsnytta per timme	21 437	8 956	16 862	31 920
Samhällsnytta per insatt kontrollkrona	35	13	24	45

Anm. Lastbilar inkluderar släp, trailer och flak.

Källa: Tullverket.

²¹⁹ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-13.

²²⁰ Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-13. Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-03-26.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tullverket har betydligt fler kontrolltyper att fördela sina resurser mellan. De ovanstående fyra kontrolltyperna används som exempel för att illustrera tillgången på information och för att belysa svårigheter som är förknippade med resursallokeringen.

Kontrolltyperna i tabellen har olika karaktär. Tullrevisionerna har till exempel en mycket hög träffsäkerhet, men kräver i gengäld många timmars arbete för varje debiterad krona. Kontrollerna av lastbilar och containrar har en mycket låg träffsäkerhet, vilket gör att dessa typer av kontroller kräver många timmars arbete innan en träff och ett beslag kan göras. Samtidigt medför en genomsnittlig träff att en mycket stor samhällsnytta uppnås. Kontrollerna i postflödet har en tämligen hög träffprocent, men det genomsnittliga beslaget genererar en jämförelsevis låg samhällsnytta.

Beräkningen av samhällsnyttan per insatt kontrollkrona i tabellen visar att varje satsad krona i postflödet 2018 gav 13 kronor i samhällsnytta och att motsvarande avkastning för kontroller av containrar var 45 kronor. Det finns således stora skillnader i avkastning mellan olika kontrolltyper, vilket i sin tur också betyder att det finns betydande kostnader med att allokera resurserna mot fel kontrollurval.

Riksrevisionen menar därför att det finns vinster med att dela upp kontrollen i olika urval så att det blir tydligt vilka kontrolltyper som ger hög avkastning. Går det att urskilja ett urval med högre träffsäkerhet eller med högre genomsnittlig samhällsnytta kan en högre effektivitet uppnås om resurser styrs dit. För att kunna optimera resursinsatsen är det med andra ord viktigt att ha en god överblick över vilka marginaleffekter som uppstår då resurser flyttas mellan olika kontrollurval. Urvalens betydelse för optimeringen av resurser kommer diskuteras vidare i nästa avsnitt.

Det är viktigt att framhålla att samhällsnyttan per insatt kontrollkrona kan skilja sig mycket mellan olika år till följd av stora enskilda beslag eller debiteringar. Görs exempelvis motsvarande beräkning för tullrevisioner under 2017 blir avkastningen 3 kronor. För containerkontroller hade samhällsnyttan per insatt kontrollkrona blivit noll under 2017, eftersom de fem beslagen det året inte genererade någon, med nuvarande metoder, mätbar samhällsnytta. Detta illustrerar problemet med att det saknas beräkningar av samhällsnytta för vissa typer av beslag.

7.3.2 Värdet av att kunna följa upp underrättelser

Träffsäkerheten har stor betydelse för vilken avkastning som kan uppnås i ett kontrollurval. Det är därför rimligt att anta att kontrollurval som bygger på underrättelseinformation har högre avkastning än andra. I avsnitt 4.4 beskrevs att det är svårt att utvärdera resultatet av underrättelserna, men det framgick också att underrättelser låg bakom 14 procent av de 35 största beslagen som gjordes inom gränsskyddet under 2017. Dessa kontroller utgör dock en betydligt mindre andel

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

av det totala antalet kontroller, uppskattningsvis runt 3 procent. Det fanns således en överrepresentation av underrättelsebaserade kontroller bland de som ledde till stora beslag.

I kapitel 4 konstaterades också att det är svårt att jämföra träffsäkerheten mellan underrättelsebaserade och egeninitierade kontroller i olika flöden. I containerflödet handlar det om ett lågt antal träffar och Riksrevisionen bad därför Tullverket att undersöka resultatet under 2017 för att se hur många av det totala antalet träffar som var underrättelsebaserade. Det visade sig vara svårt för myndigheten att ge ett exakt svar på den frågan, men den genomgång som gjordes tyder på att samtliga åtta träffar som gjordes det året kan ha varit baserade på underrättelser.²²¹ Det skulle i så fall betyda att samma resultat hade kunnat uppnås till en betydligt lägre resursinsats om enbart de underrättelsebaserade kontrollerna hade genomförts. Uppföljningen visar inte exakt hur många egeninitierade containerkontroller som genomfördes 2017, men det handlar sannolikt om runt 190 av de 441 containrar som kontrollerades totalt.²²²

Riksrevisionen noterar att det finns mycket som talar för att en bättre uppföljning av underrättelserna skulle göra det möjligt att identifiera snävtare kontrollurval med betydligt högre avkastning. Om en större andel av resultatet i vissa flöden kan knytas till snävtare kontrollurval innebär det att avkastningen för övriga kontroller i flödet är lägre. I bilaga 1 presenteras känslighetsberäkningar för kontrollerna i lastbils- och containerflödet för att uppskatta storleken på denna effekt. Beräkningarna indikerar att avkastningen för de underrättelsebaserade kontrollerna skulle kunna vara så mycket som 5–50 gånger högre än för övriga kontroller inom dessa flöden. Tillgången till den här typen av information skulle sannolikt leda till andra beslut om hur resurserna prioriteras inom och mellan olika flöden.

Som framgick av avsnitt 7.2 styrs den faktiska kontrollmixen i stor utsträckning av praktiska omständigheter, till exempel tillgången på kontrollresurser inom ett visst geografiskt område eller inom en viss kompetenskategori. När det gäller gränsskyddet beaktas möjligheten att åka på uppkomna underrättelser när grundplaneringen genomförs, vilket verkar vara högst rimligt med tanke på det resonemang som förts ovan och de erfarenheter som finns från Kommissionen för tung trafik. Samtidigt är underrättelserna tämligen få och i väntan på sådana riskerar personalen att arbeta med urval som ger relativt låg avkastning. Av praktiska skäl kan det således vara svårt att i utgångsläget stationera personalen i ett flöde där egeninitierade kontroller ger hög avkastning för att sedan omgruppera till ett annat flöde när underrättelser kommer.²²³

²²¹ E-post från Tullverket, 2019-01-09.

²²² E-post nr 2 från Tullverket, 2018-11-23.

²²³ Intervju vid Tullverket, 2019-01-10.

7.4 Slutsatser

I kapitel 3 till 6 har granskningens revisionsfrågor besvarats. Frågan som kvarstår är hur dessa iakttagelser påverkar utformningen av kontrollverksamheten och huruvida den i dag kan sägas vara utformad på ett effektivt sätt.

Det bör till att börja med poängteras att Tullverkets breda uppdrag innebär att förmågan att prioritera resurserna till de områden där störst nytta kan uppnås är central ur ett effektivitetsperspektiv. Här finns en begränsning till följd av krav från EU och från regeringen som angivit att det inte ska finnas några kontrollfria zoner. Efter att dessa krav är uppfyllda ska resterande resurser fördelas på ett så effektivt sätt som möjligt. För att detta ska vara möjligt krävs för det första att det finns resurser att tillgå och för det andra att det finns bra underlag som visar hur de bör användas.

När det gäller resurserna konstaterar Riksrevisionen att det finns ett ansträngt resursläge. Tullverket har signalerat detta till regeringen i sina budgetunderlag och regeringen har agerat genom att skjuta till medel för att öka antalet kontroller ute vid gränsen. Som beskrevs i kapitel 4 kan dock en utökning av gränsskyddet utan motsvarande ökning av underrättelsearbete leda till en lägre andel underrättelsebaserade kontroller inom den fysiska kontrollen. Eftersom underrättelser är ett viktigt verktyg för att höja träffsäkerheten, vilket i sin tur har stor potential att förbättra kontrollresultatet, är detta ett problem.

Tillgången på uppföljning och andra typer av underlag som kan ligga till grund för prioritering har aktualiserats löpande under granskningen. Det har bland annat påtalats att kunskapen om förekomsten av fel och brott brister, att det saknas nyttoberäkningar för flera varutyper och tillräckligt bra möjligheter att mäta resultatet av kontrolluppslag med mera. I det här kapitlet har det analyserats hur detta påverkar resursprioriteringen. Riksrevisionen konstaterar att en uppföljning som visar hur underrättelserna bidrar till resultatet i olika flöden skulle kunna få stor betydelse för hur resurserna fördelas inom myndigheten. Underlaget indikerar att avkastningen för underrättelsebaserade respektive egeninitierade fysiska kontroller kan skilja så mycket som 5–50 gånger i vissa flöden.

En bättre uppföljning skulle således göra det möjligt att i flöden med lägre träffsäkerhet för egeninitierade kontroller överväga om det är mer effektivt att flytta resurser till ett flöde där förutsättningarna för att göra beslag utan underrättelser är bättre. Med den här typen av information skulle det också framgå om det finns flöden där det är mindre relevant att arbeta med underrättelser, eller om det finns flöden där systemutveckling och kompetensutbyggnad inom IT-sidan skulle kunna skapa större och mer träffsäkra urval.

Problemen med bristande underlag påverkar särskilt verksamheten inom BB där kontrollen är utspridd på många olika flöden och platser. Inom den delen av

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

kontrollverksamheten sker dessutom en stor del av prioriteringarna långt ner i verksamheten, på lokal nivå. Detta, tillsammans med bristen på en utvecklad analys av hur riskerna ser ut på olika platser och i olika flöden, medför en risk att det uppstår prioriteringar som inte är effektiva ur ett helhetsperspektiv.

Risken för felaktiga prioriteringar skulle kunna minskas genom att underrättelseverksamheten med hjälp av lägesbilder och kontrolluppslag pekar ut var kontrollbehovet är som störst. Det har dock framkommit i granskningen att det strategiska underrättelsearbetet saknar påverkan på planeringsprocesserna och att en mycket låg andel av de fysiska kontrollerna grundas på kontrolluppslag. Ett annat sätt att minska risken för att resurser används ineffektivt är genom de särskilda insatser som genomförs gemensamt inom Tullverket. Av kapitel 4 framgår att kraftsamlingar, såsom den gentemot tung trafik, kan skapa goda resultat, men att resursläget begränsar möjligheterna att göra den typen av insatser.

Inom EH är förutsättningarna bättre; verksamheten har en nationell styrning och träffsäkerheten och andelen av de riskbaserade kontrollerna som bygger på underrättelseinformation är hög. Möjligheterna till ytterligare effektivisering av kontrollen handlar här bland annat om att öka kunskapen om skattefelet och att därigenom hitta urval med kontrollobjekt där felen uppgår till betydande belopp.

Den ovanstående beskrivningen till trots är det viktigt att framhålla att Tullverket är tydligt med att kontrollen ska inriktas mot de områden där riskerna och konsekvenserna för samhället är som störst. Byggstenar som är viktiga för att åstadkomma detta, såsom underrättelseverksamhet och uppföljning av träffsäkerhet och samhällsnytta, finns också på plats. Redogörelsen av problem i de här slutsatserna syftar till att påvisa att det finns en stor effektiviseringspotential i att fortsätta utveckla dessa byggstenar.

Riksrevisionens slutsats rörande Tullverkets prioritering av sina kontrollresurser är således att Tullverket har många av de byggstenar som krävs, men att det behövs ytterligare åtgärder för att säkerställa att kontrollresurserna fördelas på det sätt som genererar största möjliga nytta.

Referenslista

Litteratur

- Brå, 2018. *Kriminalstatistik 2017 – Konstaterade fall av dödligt våld*, BRA-759.
- Finansdepartementet, 2015a. *Uppdrag till Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket om illegal hantering av punktskattepliktiga varor*, Dnr: Fi2015/05353/S3.
- Finansdepartementet, 2015b. *Slutredovisning av regeringsuppdrag till Tullverket, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket om illegal hantering av punktskattepliktiga varor*, Dnr: Fi2015/05353/S3.
- Guttormsson o Zetterqvist, 2017. *Narkotikaprisutvecklingen i Sverige 1988–2017*, CAN-rapport 171.
- Justitiedepartementet, 2018a. *Tilläggsuppdrag till Uppdraget att utreda vissa frågor på vapenlagstiftningens område (Ju 2017:E)*, Promemoria, Ju2018/02456/LP.
- Justitiedepartementet, 2018b. *Flygpassageraruppgifter ska användas för att bekämpa terrorism och annan allvarlig brottslighet*, pressmeddelande, 2018-03-01.
- Polismyndigheten och Tullverket, 2016. *Drogsituationen – Lägesbild i Sverige 2013–2016*, Dnr: ANA 2016-271.
- Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, 2017. *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*. Dnr: A479.632/2016.
- Polismyndigheten, polisregion Stockholm, 2018. *Sammanställning skjutningar i polisregion Stockholm januari 2013–april 2018*, Rapport 135/18, 2018-05.
- SOU 1998:18. *En gräns – en myndighet?*
- SOU 2017:57. *Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen*.
- Statistiska centralbyrån, 2016. *Metodproblematik för bestämning av skattefel/mörkertal i Extrastat*, Metodpromemoria 2016-11-14.
- Swedavia, 2018. *Trafikstatistik på Swedavias flygplatser*.
- Tullverket, 2000. *Slutrapport – Att mäta samhällsnytta av myndigheternas insatser*.
- Tullverket, 2012. *Kontrollstrategi*, Dnr: STY-2012-636.
- Tullverket, 2015a. *Strategi för Tullverkets processtyrning*, 2015-09-14.
- Tullverket, 2015b. *Underrättelsemodell*, Dnr: STY 2015–348.
- Tullverket, 2016a. *PM – beräkning av skattefelet*, Intern promemoria.
- Tullverket, 2016b. *Årsredovisning 2015*.
- Tullverket, 2017a. *Budgetunderlag för Tullverket räkenskapsåren 2018–2020*.

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

Tullverket, 2017b. *Verksamhetsplan 2018*.

Tullverket, 2017c. *Framgångsrik myndighetssamverkan har fått bort spritbussarna*, pressmeddelande, 2017-09-29.

Tullverket, 2018a. *Arbetsordning för Tullverket, 2018-09-21*, Dnr: STY 2012-603.

Tullverket, 2018b. *Verksamhetsplan 2019*.

Tullverket, 2018c. *Årsredovisning 2017*.

Tullverket, 2018d. *Åtterapportering av ökade tullkontroller vid gränsen*, Dnr: STY 2017-946.

Tullverket, 2019. *Årsredovisning 2018*.

Tullverkets internrevision, 2016. *Granskning av kontroller i efterhand*, Dnr: STY 2015-723.

Tullverkets internrevision, 2017. *KCAU:s leveranser av produkter till kontrollverksamheterna*, Dnr: STY 2016-817.

Tullverkets internrevision, 2018. *Tullverkets hantering av det ökade postflödet från tredje land*, Dnr: STY 2018-79.

Riksdagstryck

Betänkande 2016/17:JuU18, rskr. 2016/17:223.

Proposition 2010/11:47 *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken*, bet. 2010/11:SoU8.

Proposition 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018*, utgiftsområde 3.

Proposition 2017/18:26 *Skjutopen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten*, bet. 2017/18:JuU8, rskr. 2017/18:65.

Proposition 2017/18:99 *Vårändringsbudget för 2018*.

Proposition 2017/18:234 *Lag om flygpassageraravgifter i brottsbekämpningen*, bet. 2017/18:JuU39, rskr. 2017/18:394.

Proposition 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019*, utgiftsområde 3.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Tullverket.

Skrivelse. 2015/16:86 *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020*.

Intervjuer

Regeringskansliet

Intervju vid Finansdepartementet, 2018-12-14.

Tullverket

Intervju vid Tullverket, 2018-03-15. *Företrädare för Verksledningsstaben.*

Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-03-26. *Processägare för Genomföra fysisk kontroll.*

Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-03-26. *Processägare för Hantera uppbörd.*

Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-03-26. *Processägare för Klarera varor och transporter.*

Intervju vid Tullverket, 2018-06-08. *Processägare för Analysera och selektera.*

Intervju vid Tullverket, 2018-06-11. *Chef för Enheten för nationell samordning (ENS).*

Intervju vid Tullverket, 2018-06-14. *Chef för KC Analys och underrättelse (KCAU).*

Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-09-13. *Chef för operatörsuppföljningen.*

Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-13. *Chefer inom KC Klarering.*

Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-09-13. *Företrädare för Operatörsuppföljningen.*

Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-09-24. *Chef för underrättelseenhet inom KC Analys och underrättelse (KCAU).*

Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-09-24. *Företrädare för Nationella analysgruppen inom KC Analys och underrättelse (KCAU).*

Intervju vid Tullverket, 2018-10-03. *Företrädare för operativ samordning inom KC Malmö.*

Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-04. *Företrädare för gränsskyddet inom KC Malmö*

Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-10-04. *Controller inom KC Analys och underrättelse (KCAU).*

Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-04. *Chef för underrättelseenhet inom KC Analys och underrättelse (KCAU).*

Intervju nr 4 vid Tullverket, 2018-10-04. *Företrädare för Kommissionen för tung trafik.*

Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-10-08. *Företrädare för gränsskyddet inom KC Göteborg.*

Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-10-08. *Företrädare för operativ samordning inom KC Göteborg.*

TULLVERKETSKONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

Intervju nr 3 vid Tullverket, 2018-10-08. *Chef för Nationella selekteringscentret (NSC) inom KC Analys och underrättelse (KCAU).*

Intervju vid Tullverket, 2018-10-15. *Företrädare för Kommissionen för tung trafik.*

Intervju vid Tullverket, 2018-11-07. *Avdelningschef för Brottsbekämpning.*

Intervju vid Tullverket, 2018-11-08. *Avdelningschef för Effektiv handel.*

Telefonintervju med Tullverket, 2018-11-13. *Chef för Enheten för nationell samordning (ENS).*

Intervju nr 1 vid Tullverket, 2018-11-15. *Företrädare för Nationella analysgruppen inom KC Analys och underrättelse (KCAU).*

Intervju nr 2 vid Tullverket, 2018-11-15. *Företrädare för KC Analys och underrättelse (KCAU).*

Intervju vid Tullverket, 2019-01-10. *Processägare för Genomföra fysisk kontroll.*

Bilaga 1. Optimering av resursinsatsen

Här används en matematisk modell för att beskriva det optimeringsproblem som Tullverket står inför när myndigheten ska allokera sina kontrollresurser på ett effektivt sätt. Syftet är att identifiera de faktorer som är avgörande för att myndigheten ska kunna optimera resursinsatsen. Bilagan avslutas med två känslighetsberäkningar som syftar till att belysa värdet av att kunna följa upp resultatet av underrättelser bättre än vad som är möjligt i dag.

Optimeringsproblemet

För att kunna optimera resursinsatsen är det nödvändigt att finna ett sätt att jämföra nyttan med att göra olika typer av kontroller. För att modellera intäktsidan för en viss typ av kontroll (i) införs två variabler, dels den samhällsnytta (N_i) som uppstår när ett fel eller brott upptäcks, dels sannolikheten (P_i) för att ett fel eller brott ska upptäckas. Genom att även beakta de kostnader (K_i) som uppstår då en kontroll genomförs kan samhällsnyttan per resursinsats (S_i) beskrivas med följande samband:

$$S_i = P_i \times N_i / K_i$$

Tullverket kan då maximera effekten av sin kontrollverksamhet genom att välja det antal kontroller av varje typ (Z_i) som medför att största möjliga samhällsnytta uppstår i relation till de resurser som sätts in:

$$\text{Max } \sum S_i \times Z_i$$

Optimeringsproblemet kan vid en första anblick uppfattas som trivalt då det når sitt maximum om alla resurser allokeras mot den typ av kontroll som ger högst avkastning. Av två skäl är detta inte en relevant lösning för det optimeringsproblem som Tullverket står inför.

För det första har Tullverket ett uppdrag som innebär att myndigheten ska genomföra kontroller inom ett brett spektrum av tull- och restriktionsområden. Förutom de krav som ställs om att alla restriktions- och riskområden ska kontrolleras finns det även risker med att lämna områden okontrollerade. De kan då exploateras av kriminella aktörer och växa. Myndigheten måste därför avsätta resurser för att genomföra kontroller inom alla områden. I modellen kan det uttryckas som att för alla i måste $Z_i > 0$.

För det andra finns det en rad praktiska begränsningar som kommer att styra vilken kontrollmix som är möjlig att välja i det korta perspektivet. Det kan till exempel handla om vilka kontrollresurser som finns tillgängliga inom ett visst geografiskt område. Ytterligare en begränsande faktor som i hög grad påverkar vilka kontroller som är optimalt att göra är tillgången på underrättelser.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

Tillgången på underrättelseinformation har i normalfallet en hög påverkan på träffsäkerheten i ett urval, vilket är helt avgörande för vilken avkastning som kan uppnås. Om det inte går att skapa tillräckligt stora urval med hög träffsäkerhet inom en viss kontrolltyp är det ofta effektivare att flytta resurser till en annan kontrolltyp med högre träffsäkerhet. En effektiv mix av kontroller kommer därför att styras av den marginaleffekt som den sista resursinsatsen ger inom olika kontrolltyper. Går det att skapa ett urval med högre träffsannolikhet eller med högre genomsnittlig samhällsnytta är det effektivare att styra resurserna dit.

För att kunna optimera resursinsatsen på kort sikt behöver beslutsfattarna ha goda kunskaper om de marginaleffekter som uppstår då resurser flyttas mellan olika kontrolltyper. I det långa perspektivet behöver beslutsfattarna god uppfattning om hur avkastningen bäst kan ökas inom olika typer av kontroller. Det kan till exempel handla om att göra utvecklingsinsatser för att öka träffsäkerheten eller för att skapa nya urval med högre samhällsnytta vid beslag. I vissa fall kan det också handla om att investera i utrustning som sänker kontrollkostnaden. Denna typ av kunskap är nödvändig för att kunna fördela utvecklingspengar på ett effektivt sätt.

I avsnitt 7.3 presenteras beräkningar av samhällsnyttan per insatt kontrollkrona för fyra typer av kontroller, se tabell 18. Beräkningarna visar att det finns stora skillnader i vilken samhällsnytta som uppnås inom olika kontrolltyper och att det således innebär stora kostnader att allokera resurserna fel. Beräkningarna ger också viss indikation om hur avkastningen kan ökas inom olika kontrolltyper. För kontroller av lastbilar är träffprocenten låg, samtidigt som samhällsnyttan vid en genomsnittlig träff är hög. Då finns således en stor potential i att försöka förbättra träffprocenten. När det gäller tullrevisioner är träffprocenten redan relativt hög och det blir då viktigare att försöka ta fram urval med högre genomsnittlig debitering. Om detta är möjligt kan det finnas utrymme att sänka kraven på träffsäkerhet och ändå uppnå en högre avkastning än vad som är normalt idag.

Känslighetsberäkningar avseende betydelsen av underrättelser

Inom den fysiska kontrollen är det ett mycket lågt antal kontroller som står för huvuddelen av beslagsvärdet, se avsnitt 2.2.3. Det finns därför anledning att ta hänsyn till förutsättningarna för att uppnå goda resultat inom olika kontrolltyper. Även när det gäller tullrevisioner kan det vara så att enskilda kontroller förklarar merparten av resultatet. Under 2018 var det till exempel en revision som ensam stod för 94 procent av efterdebiteringarna. Om de kontroller som ger goda resultat av någon anledning skiljer sig från övriga kontroller i urvalet finns det en risk för felaktiga optimeringsbeslut om endast den genomsnittliga samhällsnyttan per träff beaktas.

Ovan framgick även att tillgången på underrättelseinformation kan ha stor betydelse för träffsäkerheten inom olika urval. Om det inom respektive kontrolltyp går att identifiera enskilda underrättelsebaserade urval som genererar högre

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

samhällsnytta per insatt kontrollkrona innebär det att avkastningen för de återstående kontrollerna måste vara lägre. De kontrollerna framstår då som mindre fördelaktiga ur ett optimeringsperspektiv. I granskningen har det dock vid flera tillfällen uppmärksammats att Tullverket har svårt att följa upp vilket kontrollresultat som uppnås baserat på underrättelser, särskilt inom den fysiska kontrollen. I syfte att undersöka vilken betydelse detta kan ha för möjligheten att allokera resurserna effektivt används nedan två känslighetsberäkningar.

Beräkningarna utgår från den uppföljningsinformation som finns tillgänglig, och vars brister tidigare har beskrivits i avsnitt 4.4.2 och 7.3.2. Resultaten bör därför betraktas med försiktighet, men Riksrevisionen menar att beräkningarna kan ge en indikation om underrättelsernas betydelse för kontrollresultatet. Beräkningarna avser kontroll i container- och lastbilsflödet. Den uppföljningsinformation som ligger till grund för beräkningarna redovisas i tabellen nedan.

Tabell 19 Information om kontroller och träffar i container- och lastbilsflödet 2018

	Container	Lastbil*
Antal kontroller totalt	541	9 069
Antal träffar totalt	6	107
Antal kontrollerade kontrolluppslag	131	189
Antal träffar för kontrolluppslag	11	19

Anm. *Kontroller av lastbilar inkl. släp, trailer och flak.
Källa: Tullverket.

Kontroller i containerflödet

I tabellen nedan redovisas uppgifter om samtliga kontroller som genomfördes i containerflödet under 2018 fördelat på kontroller som var respektive inte var baserade på underrättelseinformation.

Tabell 20 Analys av kontroller i containerflödet 2018

	Samtliga kontroller	Kontroller med underrättelser	Kontroller utan underrättelser
Antal kontroller i urvalet	541	131	410
Träffprocent	1,1 %	4,5 %	0 %
Samhällsnytta för hela urvalet (kr)	194 968 149	194 968 149	0
Kontrolltimmar för hela urvalet	6 108	1 479*	4 629*
Kostnad per timme (kr)	713	713	713
Samhällsnytta per insatt kontrollkrona*	45	185*	0

Anm. *Beräkning som förutsätter att den genomsnittliga kontrolltiden är lika i samtliga urval.
Källa: Tullverket.

TULLVERKETS KONTROLL – ENTRÄFFSÄKERVERKSAMHET?

Baserat på informationen i tabell 19, och den undersökning som beskrivs i avsnitt 7.3.2 av utfallet för kontrollerna 2017, antas här att alla träffar finns i urvalet som bygger på underrättelser. Samma kontrollresultat hade då kunnat uppnås genom att bara göra de underrättelsebaserade kontrollerna och då till en betydligt lägre resursinsats. Det finns inte någon särredovisning av arbetstid för de båda urvalen, men vid ett antagande om att kontrollerna i de båda urvalen har samma genomsnittliga tidsåtgång skulle samma beslagsmängd kunnat åstadkommas med mindre än 1/4 av resursinsatsen. Beräkningen av samhällsnyttan per insatt kontrollkrona visar att avkastningen för det underrättelsebaserade urvalet är hög, 185 kronor. I urvalet utan underrättelser är avkastningen noll.

Kontroller i lastbilsflödet

På samma sätt som i fallet med containerkontroller har kontrollerna av lastbilar delats upp i två urval i tabellen nedan, ett som baseras på underrättelser och ett för övriga kontroller. Eftersom det inte finns några uppgifter om vilket beslagvärde som uppnåtts i respektive urval måste kalkylen bygga på antaganden om detta. I utgångsläget antas att den genomsnittliga nyttan vid ett beslag är lika stort i de båda urvalen. Vidare antas att tidsåtgången för att genomföra en genomsnittlig kontroll är densamma för båda urvalen.

Tabell 21 Analys av kontroller i lastbilsflödet 2018

	Samtliga kontroller	Kontroller med underrättelser	Kontroller utan underrättelser
Antal kontroller i urvalet	9 069	189	8 880
Träffprocent	1,2 %	10,1 %	1,0 %
Samhällsnytta för hela urvalet (kr)	622 297 866		
Kontrolltimmar för hela urvalet	36 905	769*	36 136*
Kostnad per timme (kr)	713	713	713
Samhällsnytta per insatt kontrollkrona*	24	202	20

Anm. *Beräkning som förutsätter att den genomsnittliga kontrolltiden och den genomsnittliga samhällsnyttan vid beslag är lika i samtliga urval.

Källa: Tullverket.

Skillnaden i träffprocent är stor: i urvalet med underrättelser är den 10 procent medan den endast är 1 procent för övriga kontroller. Den högre träffprocenten för de underrättelsebaserade kontrollerna gör att samhällsnyttan per insatt kontrollkrona blir mycket hög, 200 kronor. Avkastningen för de övriga kontrollerna blir betydligt lägre, men ändå relativt hög jämfört med andra kontrolltyper såsom kontroller i postflödet, se tabell 18.

Många av Tullverkets absolut största beslag görs i lastbilsflödet samtidigt som ett fåtal beslag står för huvuddelen av samhällsnyttan. Därtill är de kontroller som

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

baseras på kontrolluppslag överrepresenterade när det gäller stora beslag, se avsnitt 4.4.2. Det finns därför anledning att tro att beslagen i urvalet med underrättelser i genomsnitt är flera gånger större än övriga beslag i lastbilsflödet. Om det exempelvis är så att beslagsvärdet i det underrättelsebaserade urvalet i genomsnitt är 4 gånger högre än för övriga beslag blir avkastningen i det underrättelsebaserade urvalet 526 kronor samtidigt som avkastningen för övriga kontroller endast blir 13 kronor.

Känslighetsberäkningarna indikerar att det är av stor betydelse att få information om vilken samhällsnytta som underrättelserna bidrar till. En försiktig uppskattning baserat på ovanstående beräkningar tyder på att avkastningen för underrättelsebaserade respektive övriga kontroller kan skilja så mycket som 5–50 gånger. Det är därför sannolikt att en utvecklad uppföljning skulle påverka besluten om resursernas allokering. Informationen kan också ge vägledning om inom vilka flöden det skulle vara lönsamt att satsa på att ta fram fler underrättelser.

tullverkets kontroll – en träffsäker verksamhet?

Tullverket fastställer och tar ut tullar, skatter och avgifter och övervakar att bestämmelserna om in- och utförsel av varor följs. Den trafik och handel som ska övervakas blir allt större och många typer av varor omfattas av restriktioner, vilket ställer stora krav på Tullverkets kontrollverksamhet. Riksrevisionen har därför granskat om Tullverkets kontroll är effektivt utformad.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Tullverket i huvudsak har de bygghetenar som krävs för en effektiv kontrollverksamhet, men att åtgärder bör vidtas för att säkerställa att kontrollens resurser används på det sätt som genererar störst nytta. Slutsatsen bygger bland annat på iakttagelser som visar att det behövs bättre underlag för riskbedömning och resursprioritering. Granskningen visar också att en utvecklad underrättelseverksamhet kan göra kontrollerna mer träffsäkra och att vissa åtgärder från regeringen skulle kunna förbättra Tullverkets kontrollmöjligheter.

I granskningen finns även indikationer på att Tullverkets uppdrag att förhindra införsel av narkotika och vapen inte uppnås i tillräckligt hög utsträckning för att minska tillgången på den här typen av varor i samhället.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat Tullverket att se över processen för riskbedömning och förbättra förutsättningarna för metodutveckling och kraftsamling inom underrättelseverksamheten.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-519-0

Beställning: www.riksrevisionen.se

riksrevisionen

nybrogatan 55, 114 90 stockholm

08-5171 40 00

www.riksrevisionen.se

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 oktober 2019

Närvarande: statsrådet Johansson, ordförande, och statsråden Lövin, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Ekström, Eneroth, Nilsson, Ernkran, Lindhagen, Hallberg, Micko

Föredragande: statsrådet Bolund

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om Tullverkets kontroll

