



Tullverket
112 98 Stockholm

Datum 2008-02-11
Dnr 32-2007-0632

Löpande granskning av Tullverket

Som ett led i den årliga revisionen av Tullverket genomför vi ett antal löpande granskningar. Inom ramen för denna insats har vi granskat Tullverkets skydd för mutor och annan otillbörlig verksamhet samt rutiner för Beslagshantering som är ett riskområde för förtroendeskador.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som vi vill fästa Tullverkets uppmärksamhet på i denna revisionsrapport.

Vi önskar information till Riksrevisionen senast 2008-03-10 med anledning av våra iakttagelser.

1 Skydd mot mutor och annan otillbörlig verksamhet

Korruption inom statsförvaltningen innebär en stor förtroendeskada för den offentliga verksamheten. Ledningens ansvar för ett bygga upp ett tryggt och säkert system är tydligt och samtliga riskområden inom verkets ansvarsområden ska beaktas.

Riksrevisionen konstaterade i rapporten ”Tullverket – skydd mot mutor” (2007-02-05) att Tullverket inte i tillräcklig utsträckning hade skyddat sig mot risk för mutor och annan otillbörlig verksamhet. Granskningen visade att Tullverket inte hade upprättat någon riskbedömning som inkluderar risk för muta m m. Tullverket saknade därmed väsentliga kontroll- och uppföljningsfunktioner för att förebygga förekomst av muta och annan otillbörlig verksamhet. Riktlinjer och policys hade inte heller kommunicerats ut regelbundet och kännedomen om dessa var förhållandevis låg. Tullverket saknade även ett system för hantering av tips och anmälan (incidentrapportering) som byggde på anonymitet.

Vi har i januari 2008 genomfört en uppföljning av revisionsrapporten. Vår granskning visar att Tullverket ännu inte har vidtagit åtgärder i tillräcklig utsträckning, utifrån avlämnad revisionsrapport. Det vi kan konstatera är att Tullverket fortfarande saknar:

- En uppdaterad arbetsordning där ansvar för frågor som rör mutor och oegentligheter tydliggörs



- Riskanalys är ännu inte färdig och därmed har kontrollfunktioner ännu inte identifierats och förebyggande åtgärder vidtagits
- Handlingsplan och rutin för hur anmälan och utredning om mut-, besticknings- eller annan oegentlighetsmisstanke ska hanteras och vilka åtgärder som ska vidtas (handlingsplaner för olika scenarios)
- System för anonym anmälan
- Riktlinjer och regelverk har således inte heller uppdaterats

Vi noterar dock att vissa åtgärder har vidtagits så som:

- förberedelser inför kommande arbetsplatsträffar (regelbundna möten för samtlig personal) där frågor kring mutor och bestickning kommer att tas upp och personalen kommer informeras hur de kan anmäla misstanke om oegentligheter osv
- kontakter med andra organisationer för att erhålla råd och stöd
- påbörjad riskbedömning.

Rekommendation

Tullverket är en myndighet där det finns flera riskområden som bör beaktas. Det avser allt från arbete vid gränsskyddet, beslagshantering, upphandlingsprocessen till kontakter med företag m m inom Effektiv handel.

Tullverkets verksamhet påverkar den enskilde medborgaren och handeln inom Sverige. Ett högt förtroende från samhället är oundgängligt.

Riksrevisionen rekommenderar Tullverket att fortsätta sitt arbete med att bygga upp ett ändamålsenligt skydd mot muta och annan otillbörlig verksamhet, med beaktande av de iakttagelser som framgår av Riksrevisionens rapport 2007-02-05.

2 Beslagshantering

Beslagshantering är ett av de riskområdena för muta och annan otillbörlig verksamhet. Hantering av beslagtagna varor är en känslig rutin som berör samhällsmedborgare och Tullverket ska sträva efter en säker och ändamålsenlig hantering av dessa varor för att bevara och åtnjuta medborgarnas förtroende. Beslag sker av olika sorters varor varav vissa är mer ”känsliga” såsom narkotiska preparat, vapen, kontanter osv. Nedan presenteras de iakttagelser som revisionen vill lyfta fram samt rekommendationer om åtgärder som bör vidtas.

Tullverket har tagit fram ett internt dokument som reglerar beslagshanteringen: *Tullverkets föreskrifter, allmänna råd och info hantering*



av beslag. Föreskriften behandlar delar såsom: dokumentation, registrering, förvaring, säkerhet vid beslagslager, destruktion, transport och inventering. Föreskriften bygger på de lagar som ligger till grund för att beslag får omhändertas

De två centrala stödsystem som används inom Beslagshanteringen är BOW och TMJ. Vid brottsrapportering registreras ärendet i BOW och samtidigt genereras ärendenummer automatiskt från ett annat system TMJ, Tullmålsjournal. Beslagtagna varor dokumenteras i protokoll över beslag (word-dokument). TMJ är det system som tullåklagarsektionen arbetar i och registrerar alla händelser i ett ärende. Utifrån protokoll över beslag registrerar tullåklagarsektionen beslagtagna varor i TMJ. I samband med flytten från det yttre till det inre beslagslaget registreras ny förvaringsplats i TMJ.

2.1 Interna rutiner för hantering av beslagtagna varor

Dualitet och två-personshantering

Granskningen visar att dualitet i beslagsrutinen, dvs att två personer närvarar vid omhändertagande av mer känsliga varor så som narkotika och registrering i BOW, inte förekommer som regel. Dualitet och två-personshantering regleras inte i de interna föreskrifterna.

Det ställs heller inga krav på att två personer ska närvara vid tullåklagarsektionens kontroll/avstämning mellan listan över beslagtagna varor och fysisk inventering av de varor som finns i det yttre lagret.

Granskningen visar även att de olika KC i landet har valt olika sätt att hantera beslagsrutinen och registrering i BOW. Tidpunkt för registrering i BOW påverkar risker för bristfällig hantering.

Tullverkets genomförda inventering av beslagslager påvisar brister och avvikelser vad gäller beslagshantering av känsliga varor som narkotika. Detta styrker behov av dualitet och förbättrade rutiner.

Lokala rutiner

Samtliga tullåklagarsektioner ska upprätta detaljerade lokala rutiner för förvaring. Kopia av de lokala rutinerna skall skickas till processägaren för brottsbekämpning. Granskningen har visat att det inte finns någon fastställd rutin för hur dessa hanteras på central nivå såsom kvalitetssäkring – att de ligger i linje med de interna riktlinjerna – och att krav på god intern kontroll är jämn inom organisationen. Enligt uppgift är den informella rutinen att en jurist får ta del av dessa när de inkommer, innan de arkiveras.

Behörigheter och säkerhet

Tillgång och behörigheter till de inre och yttre beslagslagren är väsentliga säkerhetskontroller. Enligt Tullverkets interna föreskrifter ska det finnas en



diarieförd lista över vilka som har tillgång till yttre resp. inre beslagslagren. Granskningen visar att KC Stockholm inte har en sådan lista och vidare framgår att ca 60-70 man har behörigheter till det yttre lagret.

Vidare har granskningen även visat att det yttre beslagslagret på Arlanda har en undermålig säkerhet vad gäller förvaring av beslag.

Uppföljning och kontroll

Vår granskning visar att de interna föreskrifterna inte reglerar vissa delar som avser uppföljning och kontroll. Ett par exempel är:

Åldersanalys – granskningen har visat att någon form av åldersanalys eller liknande över öppna ärenden i beslagsregistret görs emellanåt av vissa KC. Detta sker genom att en lista över öppna ärenden tas ut och går igenom. Dock finns det inte reglerat att detta ska göras regelbundet, varken i de centrala föreskrifterna eller i de lokala föreskrifter och vår granskning visar även att åldersanalys inte genomförs regelbundet.

Logglistor – granskningen visar att kontroll och uppföljning av logglistor i BOW och TMJ, för att kontrollera eventuella makuleringar eller radering av sk positioner, inte sker varken ute på KC eller centralt inom processen Brottsbekämpning.

Destruktion

Tullverket anlitar extern hjälp för destruktion av beslagtagna varor. Avtal upprättas med motpart för att reglera tillvägagångssätt m m. Granskningen har dock visat att avtalet inte reglerar Tullverkets personals närvaro i samband med destruktionsarbetet.

I destruktionsavtalet hänvisas det dock till förfrågningsunderlaget som innehåller ett kapitel angående tullpersonalens medverkan (se nedan).

3.3.8 Medverkan av Tullverkets personal

Vid all hantering och vid alla arbetsmoment har Tullverkets personal möjlighet att medverka. Tullverkets personal ansvarar för all förvaring, kör med truck fram alkoholdryckerna till anläggningen och lastar av pallarna från truck till anläggning. Tullverkets personal intygar dessutom destruktionsarbetet.

Rekommendation

Hanteringen av beslagtagna varor bör utföras med hög grad av säkerhet och intern kontroll. Felaktig och bristfällig hantering kan komma att påverka förtroendet för Tullverket.

Vår bedömning efter avslutad granskning är att Tullverket bör se över de interna reglerna och föreskrifterna som reglerar beslagshandling.



Väsentliga nyckelkontroller bör identifieras och därefter bör hantering av beslagtagna varor, speciellt för de varor med ”ett visst åtråvärt värde”, omges av dualitet – tvåpersonshantering.

De lokala rutinerna är centrala dokument för den praktiska hanteringen av beslag och bör således kvalitetssäkras på processägarnivå utifrån en fastställd ordning och juridisk avstämning. Detta bör införas i arbetsordningen.

Behörigheter för inträde till beslagslager ska följa de behov som finns och en översyn och anpassning till behov bör göras regelbundet.

Rutiner för uppföljning bör införas så som åldersanalyser och även uttag av logglistor som visar på ev ändringar och makuleringar av ärenden i BOW och TJM. Rutinerna bör utformas på så vis att jävssituationer inte föreligger samt att de utförs med regelbundenhet.

Det som framgår ovan bör införlivas i de nuvarande centrala riktlinjerna för beslagshantering. Tullverket bör eftersträva en jämn och likvärdig nivå på intern kontroll inom hela verket och de generella interna reglerna bör vara tydliga och väldefinierade för att undvika olika tolkningar ute på de lokala kontoren.

Avtal med destruktionscentraler bör inbegripa klausuler som reglerar Tullverkets personals närvaro vid destruktionscentraler.

2.2 Inventering

Riktlinjer

Ansvar för inventering ligger på processägarnivå på huvudkontoret. Det är på denna nivå som beslut om inventering och inventeringsförrättare fattas.

Vår granskning visar att inventeringar har genomförts under år 2007. Dock framgår det att Tullverket inte har genomfört inventeringar regelbundet under de senaste åren. Förutom årets inventeringen, utfördes den senaste under 2002/2003.

Vidare framgår att Tullverket saknar en övergripande policy och riktlinjer som reglerar hur inventeringar ska genomföras, m a o vilken process som ska följas och som beskriver samtliga steg i en inventering.

Rapportering

Tullverket saknar en fastställd norm för hur rapporteringsstrukturen ska se ut mellan inventeringsförrättaren, KC chefen och beställaren av inventeringen (processägaren Brottsbekämpning). Vem som ska erhålla information först kan vara av väsentlig karaktär om det rör sig om avvikelser.



Genomförda inventeringar

Revisionen har tagit del av de inventeringsrapporter som presenteras från inventeringar genomförda under våren 2007 i KC Gränsskydd Stockholm, KC Gränsskydd Göteborg och KC Gränsskydd Malmö.

Inventeringsrapporterna redogör för brister, såsom att gods saknats, verifikationer på förstört gods saknats och ärenden där det finns avvikelser i vad som är i beslag enligt protokoll kontra vad som är uppräknat vid inventering. Vidare noterades även brister i hanteringsrutinen på lagren.

Utredningar av inventeringsavvikelser

En utredning beslutas av den KC chef vars enhet inventeras. Vidare kan revisionen konstatera att utredningar oftast leds av en stabsjurist vid den KC som blir inventerad. Det är inte fastställt i arbetsordningen vem som bör utföra utredningar och huruvida jävssituation kan föreligga. Juristen är underställd KC chefen och det finns inga krav på obligatorisk medverkan av en "extern" person från antingen en annan KC eller huvudkontoret.

Att KC chef beslutar om utredning inom den egna verksamheten är inte i linje med ansvarsfördelningen då stabsfunktionen (processägare) fattar beslut om inventering. Utredningen är en del i inventeringsprocessen.

Av de inventeringsrapporter som avsåg inventering under våren 2007 och som avrapporterades i juni 2007, framgår att avvikelser fanns. Dock visar revisionen att utredningar ännu inte utförts och avslutats. Norm för skyndsamhet saknas. Dessa ärenden är av känslig karaktär och det föreligger risk för att bevis m m kan komma att förstöras.

Rekommendationer

Inventering av beslagslager utgör en viktig kontrollfunktion. Inventeringar ska genomföras regelbundet och med en mycket hög nivå av kvalitet.

Våra iakttagelser visar att inventeringsprocessen bör förbättras för att en god intern kontroll ska uppnås.

Vi rekommenderar Tullverket att utarbeta riktlinjer för hur inventeringar ska genomföras. Riktlinjerna bör beskriva inventeringsprocessen och reglera hur urvalet sker, beslutsordningen, rapporteringsstrukturen, hur utredningar ska genomföras och vem som fattar beslut om utredningar.

Inventeringsprocessen ska genomsyras av transparens och oberoende där jävssituationer undviks. Beslutsordningen ska införlivas i arbetsordningen.

Tullverket bör även ta fram en handlingsplan för situationer där utredningar visar på brottslig verksamhet eller tjänstefel.

Aleksandra Popovic

Ansvarig Revisor

Dnr 32-2007-0632

